

**UNIVERSITE DU QUEBEC**

**MEMOIRE**

**PRESENTE A**

**L'UNIVERSITE DU QUEBEC EN ABITIBI-TEMISCAMINGUE**

**DANS LE CADRE**

**DE LA MAITRISE EN GESTION DES PETITES ET MOYENNES ORGANISATIONS**

**PAR**

**DENIS CHARRON**

**B.SC (REC)**

**DIAGNOSTIC SUR LA VILLE DE ROUYN-NORANDA  
ET ELABORATION D'UN MODELE DE PLANIFICATION STRATEGIQUE**

**AVRIL 1989**



### Mise en garde/Advice

Afin de rendre accessible au plus grand nombre le résultat des travaux de recherche menés par ses étudiants gradués et dans l'esprit des règles qui régissent le dépôt et la diffusion des mémoires et thèses produits dans cette Institution, **l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** est fière de rendre accessible une version complète et gratuite de cette œuvre.

Motivated by a desire to make the results of its graduate students' research accessible to all, and in accordance with the rules governing the acceptance and diffusion of dissertations and theses in this Institution, the **Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** is proud to make a complete version of this work available at no cost to the reader.

L'auteur conserve néanmoins la propriété du droit d'auteur qui protège ce mémoire ou cette thèse. Ni le mémoire ou la thèse ni des extraits substantiels de ceux-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

The author retains ownership of the copyright of this dissertation or thesis. Neither the dissertation or thesis, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

**"Ce mémoire a été réalisé à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue dans le cadre du programme de maîtrise en gestion des petites et moyennes organisations extensionné de l'Université du Québec à Chicoutimi à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue."**

RESUME

Le mandat de cette recherche est, d'une part, d'établir un diagnostic sur la Ville de Rouyn-Noranda et, d'autre part, de proposer un modèle de planification stratégique adapté aux besoins de la municipalité. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'un mémoire de maîtrise en petites et moyennes organisations de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. L'auteur poursuit deux (2) objectifs en effectuant cette recherche, soit rencontrer les exigences académiques du programme de maîtrise et se doter d'un outil de travail privilégié puisque ce dernier est aussi directeur général de la Ville de Rouyn-Noranda. Afin de réaliser son mandat, le chercheur utilise la méthodologie des systèmes souples. Cette méthode permet la résolution de problèmes organisationnels par la recherche-action. Elle est basée sur l'intervention active d'un chercheur en relation avec les acteurs de l'organisation et vise à produire un changement pouvant améliorer les zones problématiques répertoriées et admises par les acteurs.

La Ville de Rouyn-Noranda fut créée en juillet 1986 suite à l'émission de lettres patentes. Elle origine de la fusion des ex-Villes de Rouyn et de Noranda. Cette fusion s'est réalisée suite à l'adoption par l'Assemblée Nationale du Québec de la Loi 190 favorisant la fusion des Villes de Rouyn et de Noranda. Une contestation juridique sur la constitutionnalité de ladite Loi est toujours devant les tribunaux. Cette

action judiciaire est intentée par le comité anti-fusion de l'ex-Ville de Noranda.

L'environnement de la Ville de Rouyn-Noranda se compose des variables suivantes: l'histoire des ex-Villes de Rouyn et Noranda de leur création à la fusion, des gouvernements fédéral et provincial et des lois votées par ces derniers, de la situation géographique, économique et démographique de la Ville et de l'Abitibi-Témiscamingue.

L'approche systémique utilisée nous donne une représentation de la Ville de Rouyn-Noranda et permet d'établir que la ville dispose de quatre (4) systèmes, soit: le système législatif, le système de planification, le système de gestion et le système de contrôle. Ces systèmes ainsi que la structure organisationnelle de la Ville de Rouyn-Noranda évoluent sous la gouverne des lois du Québec et spécialement en fonction de la Loi sur les cités et villes, laquelle dicte les pouvoirs et les devoirs de la municipalité et de ses principaux officiers. Le Conseil de la ville peut ainsi voter les règlements nécessaires afin de réaliser sa mission et mettre en place la mécanique organisationnelle permettant d'atteindre ses objectifs.

Les ressources de l'organisation se partagent entre les ressources humaines, financières et technologiques. Les ressources humaines comprennent: les décideurs (un (1) maire, huit (8) conseillers); la direction (un (1) directeur général, trois (3) chefs de direction, onze (11) chefs de service); les opérateurs (cinq (5) chefs de secteur, huit

(8) contremaîtres, huit (8) personnes de soutien non syndiquées, cent cinquante-trois (153) syndiqués, trente-sept (37) pompiers volontaires, soixante-neuf (69) occasionnels). Pour 1988, l'analyse des ressources financières présente un budget d'opération de 21 249 000 \$ et une dette de 30 118 508 \$. Pour cette même année, le ratio dette sur évaluation imposable uniformisée élargie donne 4,39 %, ce qui est bas et sécuritaire et le ratio remboursement de capital et d'intérêts sur le budget de dépenses s'établit à 20,08 %, ce qui donne aux gestionnaires une marge de manoeuvre adéquate pour gérer de façon sereine le budget municipal. Le budget triennal d'immobilisations démontre que les besoins futurs sont importants et vont poser des choix difficiles à effectuer pour les élus. La comparaison du taux global de taxation des villes de 25 000 à 30 000 habitants établit que la Ville de Rouyn-Noranda possède le deuxième meilleur taux de sa catégorie.

Les ressources techniques exercent un pouvoir de régulation relativement bas sur le personnel, ce qui améliore le climat de travail. L'utilisation de systèmes techniques sophistiqués augmente considérablement à la Ville de Rouyn-Noranda. Les changements constants et rapides des besoins des citoyens, l'augmentation des standards de qualité et la complexité des champs d'intervention municipale exigent des outils raffinés et bien conçus.

L'étude du climat organisationnel laisse percevoir un faible sentiment de désillusion des élus face au fonctionnement du Conseil de ville, un essoufflement ressenti par l'équipe de direction et une tendance

à la satisfaction chez les opérateurs.

La problématique à la Ville de Rouyn-Noranda se résume sous trois (3) grands thèmes:

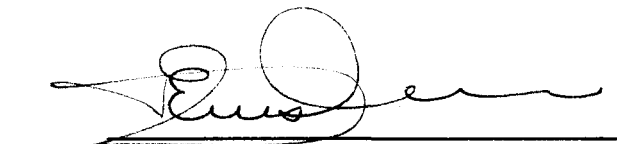
- L'intégration des deux (2) ex-villes et les bouleversements inhérents à une telle opération.
- Les mutations qui s'opèrent dans le monde municipal et les lois s'y rattachant.
- L'excellente performance économique que connaît l'Abitibi-Témiscamingue et les pressions que cela exerce sur la Ville de Rouyn-Noranda.

Afin d'améliorer la situation problématique, l'adoption d'un processus de planification stratégique semble indiquée par les acteurs. Un apport théorique est venu confirmer le choix d'un tel instrument.

Le modèle conceptuel proposé comporte quatre (4) phases précises: la formation à la planification stratégique, l'évaluation stratégique, la formulation de la stratégie, l'opérationnalisation de la planification et le contrôle. La rigueur d'exécution et de respect des étapes de chacune des phases du processus de planification stratégique sont essentiels à la qualité des résultats.

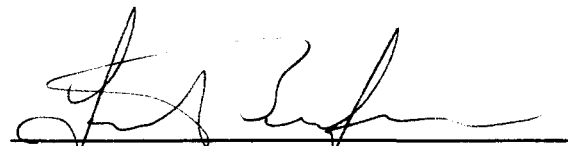
L'application du modèle de planification stratégique ne pourra cependant pas se compléter avant les prochaines élections municipales en

novembre 1990. La participation des élus quant à la détermination de la mission de la ville, des objectifs et des stratégies s'y rattachant est indispensable. Dans le système municipal, il est préférable qu'un tel exercice se tienne en début de mandat.



---

Denis Charron,  
étudiant



---

Luc Bergeron,  
directeur de recherche



## TABLE DES MATIERES

	page
RESUME.....	ii
TABLE DES MATIERES.....	vii
LISTE DES FIGURES.....	xiii
LISTE DES TABLEAUX.....	xiv
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER	
L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE ROUYN-NORANDA.....	9
1. LES VARIABLES.....	9
1.1 Rouyn-Noranda: des origines à la fusion.....	11
1.1.1 Création et développement.....	11
1.1.2 La période de 1965 à 1985.....	13
1.1.2.1 La Capitale régionale.....	14
1.1.2.2 Les projets communs.....	16
1.1.2.3 La Loi 57.....	17
1.1.3 La fusion.....	18
1.2 Les environnements.....	20
1.2.1 La situation géographique.....	20
1.2.2 La situation économique.....	21
1.2.3 La situation démographique.....	23
1.3 Les gouvernements.....	25
CHAPITRE II	
LE SUPER-SYSTEME.....	27
2. L'ORGANISATION.....	29
2.1 L'historique.....	29
2.2 Les considérations légales.....	30

2.3	La structure.....	32
2.3.1	Le Conseil municipal.....	34
2.3.2	Le maire.....	35
2.3.3	Les commissions municipales.....	36
2.3.4	La direction générale.....	36
2.3.5	Le comité de gestion.....	37
2.3.6	Le greffier.....	38
2.3.7	Le directeur des Services techniques.....	39
2.3.8	Le directeur des Services administratifs et trésorier	40
2.3.9	Le directeur des Services communautaires et de la qualité de vie.....	41
2.4	Les procédures et règlements.....	42
2.4.1	Le code de déontologie.....	42
2.4.2	La politique administrative.....	43
2.4.3	Les conventions collectives.....	43
2.4.4	Les aménagements physiques.....	45
CHAPITRE III		
	LE PROCESSUS.....	46
3.1	Le système législatif.....	46
3.1.1	Recueillir et traiter les demandes.....	48
3.1.2	La préparation et la convocation des assemblées de Conseil.....	49
3.1.3	Assurer le bon déroulement des assemblées de Conseil.	50
3.1.4	La transmission des décisions.....	50
3.2	Le système de planification.....	51
3.2.1	La préparation des plans directeurs.....	51
3.2.2	La rédaction du budget triennal d'immobilisations....	52
3.3	Le système de gestion.....	52
3.3.1	Exécuter les décisions du conseil.....	53
3.3.2	Payer les employés et les fournisseurs.....	53
3.3.3	Enregistrer les transactions comptables.....	54
3.3.4	Recevoir et déposer les argents reçus.....	54
3.3.5	Facturer le client.....	55
3.3.6	Produire les rapports.....	55

CHAPITRE IV	
LES RESSOURCES.....	57
4.1 La cueillette des perceptions.....	57
4.2 Les ressources humaines.....	59
4.2.1 Les décideurs.....	62
4.2.2 La direction.....	66
4.2.2.1 Le directeur général.....	66
4.2.2.2 Le comité de gestion.....	67
4.2.3 Les opérateurs.....	68
4.3 Les ressources financières.....	70
4.3.1 La Loi 190.....	70
4.3.2 La dette.....	71
4.3.3 Les projets d'immobilisations.....	74
4.3.4 Les taxes.....	75
4.3.5 Le budget d'opération.....	78
4.4 Les ressources technologiques.....	85
4.4.1 Les locaux.....	85
4.4.2 Le système technique.....	86
CHAPITRE V	
LE CLIMAT ORGANISATIONNEL.....	89
5.1 Les attitudes et les comportements.....	91
5.1.1 Les décideurs.....	92
5.1.1.1 Les assemblées de Conseil, leur fréquence et la division des tâches entre élus.....	92
5.1.1.2 Les lignes ouvertes.....	95
5.1.1.3 Un comité de quartier.....	96
5.1.2 Les perceptions.....	96
5.2 La direction.....	97
5.2.1 Les perceptions.....	99

5.3	Les indicateurs.....	100
5.3.1	La négociation des conventions collectives.....	101
5.3.2	L'utilisation des congés de maladie.....	102
5.3.3	Le roulement de personnel.....	104
5.4	Constatations.....	106
CHAPITRE VI		
	L'ELABORATION DE LA PROBLEMATIQUE.....	107
6.1	Le système législatif.....	107
6.2	Le système de planification.....	110
6.3	Le système de gestion.....	111
6.4	Constatations.....	113
CHAPITRE VII		
	L'ANCRAGE.....	115
7.1	Le choix du système pertinent.....	116
7.2	La définition du système pertinent.....	119
7.3	La validation de la définition.....	119
7.4	L'aspect théorique.....	120
7.4.1	Le caractère politico-administratif.....	121
7.4.2	Les champs d'intervention municipale.....	123
7.4.3	Le métier de dirigeant.....	124
7.4.4	Les changements rapides.....	125
7.5	La validation de la définition par les intervenants.....	127
CHAPITRE VIII		
	LA CONCEPTUALISATION.....	129
8.1	Le modèle de planification stratégique.....	130
8.2	Les activités.....	130
8.2.1	La formation à la planification stratégique.....	132
8.2.2	L'évaluation stratégique.....	135
8.2.3	La formulation de la stratégie.....	136

8.2.3.1	La détermination de la mission et des objectifs à atteindre.....	137
8.2.3.2	L'élaboration d'options stratégiques.....	137
8.2.3.3	L'évaluation des options et choix.....	138
8.2.4	L'opérationnalisation de la planification et contrôle.....	138
8.2.4.1	Diffusion des orientations.....	139
8.2.4.2	Opérationnalisation de la planification....	139
8.2.4.3	Rédaction des politiques, des méthodes et procédures et des règlements.....	140
8.2.4.4	Allocation des ressources.....	140
8.2.4.5	Contrôle.....	141
8.3	La validation théorique du modèle.....	142
8.4	La validation empirique du modèle.....	152
8.4.1	La nature du mandat confié au chercheur.....	152
8.4.2	Le vécu de l'organisation municipale et ses zones problématiques.....	153
8.4.3	Le choix des nouvelles orientations pour la Ville de Rouyn-Noranda.....	154
CHAPITRE IX		
LA COMPARAISON.....		156
9.1	Identification des différences.....	157
9.2	Présentation aux intervenants.....	158
9.2.1	Les élus.....	158
9.2.2	L'équipe de direction.....	160
9.3	Les changements possibles.....	161
CHAPITRE X		
LA REFLEXION THEORIQUE.....		164
10.1	La méthodologie.....	164
10.2	La méthodologie dans le contexte de la Ville de Rouyn-Noranda.....	168
10.2.1	Conditions facilitant le processus de recherche....	169
10.2.2	Les inconvénients.....	170
10.2.3	Le déroulement de la recherche.....	171
10.2.4	Constatations.....	175

10.3 Les connaissances acquises.....	176
CONCLUSION.....	179
BIBLIOGRAPHIE.....	184
ANNEXE 1.....	188
ANNEXE 2.....	195
ANNEXE 3.....	196

LISTE DES FIGURES

		page
Figure 1	Environnement et super-système.....	10
Figure 2	Organigramme de fonctionnement.....	33
Figure 3	Le processus.....	47
Figure 4	Le modèle de planification stratégique.....	131

LISTE DES TABLEAUX

	page
TABLEAU 1	ETUDE COMPARATIVE DE LA TAXATION..... 79
TABLEAU 2	BUDGET D'OPERATION, VILLE DE ROUYN-NORANDA..... 80
TABLEAU 3	PARTICIPATION AUX ASSEMBLEES DE CONSEIL..... 93
TABLEAU 4	CONGES DE MALADIE..... 103
TABLEAU 5	ROULEMENT DE PERSONNEL..... 105



## INTRODUCTION

Ce document est préparé dans le cadre du cours 2PM0900, mémoire en recherche-action de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue et est une exigence partielle de la Maîtrise en gestion des petites et moyennes organisations.

En choisissant la Ville de Rouyn-Noranda comme objet d'étude, l'auteur poursuit deux (2) buts: satisfaire les exigences du programme académique et obtenir un outil de travail privilégié. En effet, ce dernier est directeur général de la Ville de Rouyn-Noranda. Cette recherche va donc conditionner et orienter le travail de la direction générale et de toute l'organisation.

### 1. PRESENTATION DE L'ORGANISATION

La Ville de Rouyn-Noranda fut créée le 5 juillet 1986, suite à l'émission de lettres patentes<sup>1</sup>. Rouyn-Noranda est formée de l'ex-Ville de Noranda, ville minière de 8 600 habitants<sup>2</sup> qui vit le jour en 1926 et de l'ex-Ville de Rouyn, ville commerciale et de services de 17 400 habitants<sup>3</sup>, formée elle aussi en 1926. La nouvelle ville compte 202

---

1. Gouvernement du Québec, Gazette officielle du Québec, partie 2, Editeur officiel du Québec, 14 mai 1986, no 20, p. 1373 à 1375, décret 511-86, 23 avril 1986.

2. Gouvernement du Québec, Gazette officielle du Québec, partie 2, Editeur officiel du Québec, 8 octobre 1986, no 43, p. 4084 à 4108.

3. id (p.1) 2

employés permanents et un budget d'opérations pour 1988 de 20 592 889 \$<sup>4</sup>, et un budget triennal d'immobilisations pour 1988-89-90 de 58 354 000 \$<sup>5</sup>.

La création de la nouvelle ville est la conséquence directe d'un référendum tenu en mars 1985. Le débat référendaire a été animé et provoque encore des remous juridiques.

La Ville de Rouyn-Noranda est la capitale régionale de l'Abitibi-Témiscamingue et son économie est basée sur l'exploitation des ressources minières, la transformation primaire de ces mêmes ressources et l'activité générée par le commerce et les services gouvernementaux. C'est une ville de 26 189<sup>6</sup> habitants qui est située dans la Municipalité régionale de comté de Rouyn-Noranda qui comprend 38 101 habitants.<sup>7</sup> Rouyn-Noranda est le principal centre commercial, culturel et éducationnel de l'Abitibi-Témiscamingue.

Le cadre d'intervention de la ville est prévu à l'intérieur de la Loi sur les cités et villes du Québec et autres lois connexes<sup>8</sup>.

---

4. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, Les prévisions budgétaires, 1988, Ville de Rouyn-Noranda.

5. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, Budget triennal d'immobilisations 1988-1989-1990, Ville de Rouyn-Noranda.

6. Gouvernement du Québec, Gazette officielle du Québec, partie 2, Editeur officiel du Québec, 30 septembre 1987, no 43, p. 5904 à 5929.

7. id (p.2) 6

8. En principe, il n'est pas possible pour une municipalité d'intervenir sans que les lois de la province de Québec ne l'y autorise. De plus, la jurisprudence confirme que l'absence d'un cautionnement légal rend la municipalité "ultra vires" dans son action.

Son intervention touche l'aménagement du territoire, la distribution de services aux citoyens (aqueduc, égouts, police, pompiers, loisirs,...) se déroulant sur son territoire. Pour ce faire, la ville possède un pouvoir de réglementation et de taxation. Elle est dirigée par un gouvernement municipal composé d'un (1) maire et de huit (8) conseillers élus par les citoyens demeurant dans ses limites territoriales.

Avec les nouvelles lois du Québec et les nouvelles tendances généralement observées, les municipalités au Québec sont en transformation profonde et se voient confier de nouveaux mandats.<sup>9</sup> De plus, les exigences modernes font en sorte que les niveaux et les standards de services sont plus élevés, ce qui crée des pressions sur les municipalités. Rouyn-Noranda étant considérée comme un centre de services pour les populations environnantes, cela pose le problème du financement des opérations; cela crée également des tensions avec les municipalités voisines.

La problématique pour la Ville de Rouyn-Noranda est la suivante: la direction (le Conseil et l'équipe de direction) désire connaître la situation de la ville deux (2) ans après la fusion. Ce diagnostic doit notamment comprendre l'analyse des zones problématiques et leur influence sur l'organisation.

---

<sup>9</sup>. PETRELLI, Robert, professeur, Université du Québec à Montréal, Maîtrise en analyse et gestion urbaines. Les municipalités et le développement stratégique Le Sablier, vo. 6 no 2, déc. 1988, p. 11

De plus, en tenant compte de ce même diagnostic, des nouvelles lois, des changements dans les besoins de ses citoyens, des ressources humaines, financières et techniques dont la ville dispose, cette dernière veut mettre en place un système qui va lui permettre de déterminer les orientations à privilégier, afin d'obtenir une meilleure utilisation de ses ressources pour le mieux-être de ses citoyens. Nous retrouvons, à l'annexe I du présent document, le mandat confié au chercheur par la Ville de Rouyn-Noranda.

## 2. METHODOLOGIE

Pour réaliser ce mandat, nous allons utiliser la méthodologie des systèmes souples de Peter Chekland. Cette méthodologie permet l'étude de problèmes complexes et s'inscrit dans un cadre de recherche-action. Elle est basée sur la production d'un savoir qui se développe dans l'action et qui nécessite l'interaction entre les chercheurs, les acteurs et les clientèles. Cette méthodologie vise un changement dans l'organisation étudiée ou tout au moins dans les situations problématiques détectées et admises par les intervenants à l'intérieur de l'organisation.

Le choix de cette méthode de diagnostic est basé sur le fait que cette méthodologie est celle étudiée dans le cadre du programme de maîtrise et qu'elle permet d'analyser les problèmes complexes. La Ville de Rouyn-Noranda se définit comme un organisme politico-administratif, dont les acteurs (élus, personnel, citoyens) ont des rationalités multiples et dont l'étendue de sa mission et la diversité de sa clientèle

flux qui servent à démontrer les liens d'information, de monnaie ou de personnel qui existent entre les activités.

4) Une description des ressources humaines, financières et technologiques: il s'agit de connaître les intervenants, les moyens financiers et techniques dont le système dispose pour répondre à sa mission.

5) Une description du climat organisationnel: il comprend l'analyse du style de management, des attitudes et des comportements des dirigeants et des relations de pouvoir dans l'organisation.

6) Une sélection d'un goulot d'étranglement: le chercheur et les acteurs doivent s'entendre, afin de choisir le ou les lieux d'améliorations potentiels à étudier.

Le processus déductif est la génération d'un modèle conceptuel qui correspond aux caractéristiques d'un système d'activités humaines et qui permet de solutionner la situation problématique. Ce processus comprend les étapes suivantes:

1) La phase d'ancrage qui détermine la perspective sous laquelle la problématique sera étudiée.

2) La conceptualisation qui consiste à construire un modèle à partir de l'ancrage sélectionné. Le modèle doit comprendre toutes les activités nécessaires pour rencontrer la définition du système.

3) La comparaison est l'utilisation d'un modèle conceptuel comme cadre de référence, afin d'identifier de façon précise, les lieux et les changements potentiels à apporter dans la situation problématique décrite à la première étape du diagnostic.

Le mandat de la présente recherche se termine avec l'étape de la comparaison. Le chercheur suivra à la lettre la méthodologie des systèmes souples pour effectuer sa recherche. De plus, avant de débiter chacune des étapes, l'auteur explique davantage la méthodologie.

Le présent rapport de recherche comprend deux (2) parties précises. La première partie rend compte de l'intervention effectuée à la Ville de Rouyn-Noranda, la deuxième partie porte sur une réflexion théorique de l'intervention posée et de la méthodologie appliquée. La structure de présentation du document suit les étapes de la méthodologie de Chekland et comprend:

Chapitre I : L'environnement de la Ville de Rouyn-Noranda.

Chapitre II : Le super-système.

Chapitre III: Le processus.

Chapitre IV : Les ressources.

Chapitre V : Le climat organisationnel.

Chapitre VI : L'élaboration de la problématique.

Chapitre VII: L'ancrage.

Chapitre VII: La conceptualisation.

Chapitre IX : La comparaison.

Chapitre X : La réflexion théorique.

L'auteur de la recherche dispose de plusieurs études, documents et rapports qui vont lui permettre d'effectuer la saisie de données. De plus, la disponibilité du personnel lui est assurée, afin d'enrichir la recherche. Selon les situations, des outils adaptés seront utilisés.

## CHAPITRE PREMIER

### L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE ROUYN-NORANDA

Selon la méthodologie, l'environnement se compose de variables incontrôlables qui affectent l'organisation. Dans le cas d'une municipalité, un très grand nombre d'éléments influence son fonctionnement. L'important étant de recueillir uniquement les informations pertinentes pouvant mieux nous faire comprendre l'environnement de la Ville de Rouyn-Noranda, nous n'utilisons que les éléments les plus significatifs. La figure 1, situe les variables que nous retenons pour la présentation.

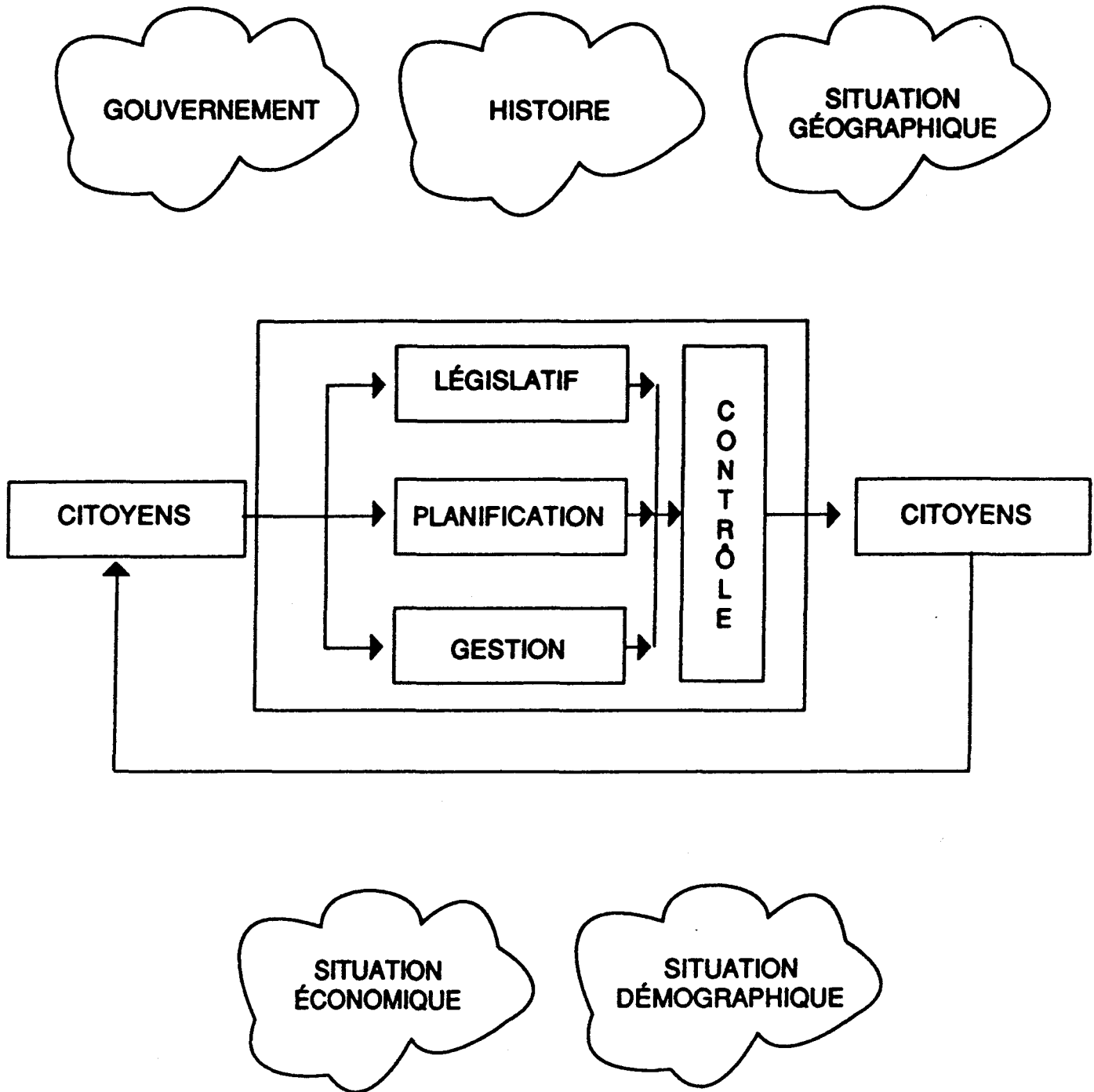
#### 1. LES VARIABLES

Les variables peuvent être divisées en trois (3) groupes: le premier regroupe les éléments qui ont trait à l'histoire des Villes de Rouyn et de Noranda; le deuxième groupe comprend des informations sur l'environnement économique, géographique et démographique; les gouvernements supérieurs composent le troisième groupe. Nous avons inclus l'histoire comme une variable au même titre que l'environnement. Cet élément prend, selon nous, une grande importance pour la compréhension, à la Ville de Rouyn-Noranda, du climat organisationnel, des zones problématiques et de l'ancrage sélectionné.



FIGURE 1

Ville de Rouyn-Noranda  
Environnement et super-système



### 1.1 Rouyn et Noranda: des origines à la fusion

L'information puisée dans l'histoire de ces villes jumelles<sup>10</sup> est primordiale et nous permet de comprendre plusieurs éléments qui composent la culture organisationnelle de la nouvelle ville. Plusieurs chercheurs confirment, en effet, l'importance de l'histoire dans l'analyse d'une organisation.

L'histoire d'une entreprise est un outil de diagnostic, mais aussi un moyen de motiver les salariés. Toute entreprise possède un héritage et un ensemble de traditions gravées dans le passé, mais qui continuent à vivre dans le présent.<sup>11</sup>

La Ville de Rouyn-Noranda est tributaire de son passé. Nous traiterons l'histoire des Villes de Rouyn et de Noranda en la divisant chronologiquement en trois (3) périodes.

#### 1.1.1 Création et développement

Plusieurs documents furent écrits sur les débuts des Villes de Rouyn et Noranda. Cependant, Nicole Berthiaume<sup>12</sup> expose très bien cette période de la vie des villes. La naissance de la Ville de Noranda est

---

10. Expression utilisée par Mgr Albert Pelletier dans son ouvrage intitulé J'ai vu naître et grandir ces jumelles, 2e édition, Imprimerie Lebonfon ltée, septembre 1969, 194 p.

11. SMITH, Georges David, STEADMAN, Laurence E. "L'histoire de votre entreprise, un capital", dans Harvard-l'Expansion, printemps 1982, p. 83.

12. BERTHIAUME, Nicole, Rouyn-Noranda, Le développement d'une agglomération minière au coeur de l'Abitibi-Témiscamingue. Collège du Nord-Ouest 1981, p. 23, 24.

décrite ainsi:

... la compagnie Noranda avait décidé l'établissement d'une ville pour loger ses cadres, ses techniciens et ses ouvriers, la mise en valeur d'une mine souterraine exigeant une main-d'oeuvre relativement nombreuse. Elle obtient du Gouvernement du Québec l'autorisation d'établir une municipalité sur les terrains de la compagnie à l'ouest du lac Osisko. Incorporée en 1926, la ville était dotée d'un statut spécial et administrée directement par la compagnie jusqu'en 1949. James Murdoch, président de la compagnie, fut aussi le premier maire et dirigeait le Conseil municipal depuis Toronto, tandis que le gérant de la mine administrait la ville.

... Ce qu'il est important de noter, c'est le caractère résidentiel qui se dégage de cette "company town": Noranda, modèle d'organisation pour une ville frontière de l'époque, reste une ville fermée,' écrit l'historien Gourd qui explique: 'c'est-à-dire une ville où une seule entreprise domine et règle tous les aspects de la vie collective.

La création de la Ville de Rouyn est décrite de la façon suivante:

A la périphérie de Noranda, à la limite précise où cessait l'autorité de Noranda Mines Ltd., sont venus s'installer tous ceux qui voulaient profiter du boom minier sans être sous la tutelle de la mine: c'est-à-dire la cohorte typique des aventuriers, prospecteurs, mineurs, forestiers, commerçants qui accompagne traditionnellement l'ouverture des camps miniers et qui n'avait pu pénétrer à Noranda.

Selon l'historien Gourd, la ville se développe rapidement sans grande cohérence, l'initiative individuelle et la spéculation présidant à son organisation. Différents groupes d'intérêts s'y disputent le contrôle de la vie économique. Contrairement à Noranda, Rouyn connaîtra des élections municipales chaudement disputées et les maires se succéderont à une cadence plus rapide.

...Ville vivante, agitée et désordonnée, Rouyn va devenir

avec les années une ville organisée et policée mais qui restera marquée par le climat ayant présidé à sa naissance.

Même si les motivations qui ont présidé à la naissance des deux (2) villes sont différentes, il demeure que leur avenir est intimement lié.

... Le destin des deux villes était lié directement à l'évolution de "Noranda Mines Ltd.". Les caractéristiques qui ont prévalu à leur création les ont suivies tout au long de leur vie comme en témoigne ce dernier extrait.

En somme, l'évolution démographique traduit dans un premier temps les progrès spectaculaires de deux villes pionnières nées de l'activité minière. Oui! Deux municipalités avaient pris naissance avec au départ une distinction fondamentale: l'une était prise en charge par une entreprise minière et l'autre était formée spontanément par l'accumulation de gens attirés par la découverte de Horne. A partir de ces "mentalités" bien distinctes, prenaient forme deux administrations, deux modes de développement économique et urbain, ainsi que deux styles de vie sociale et culturelle comportant des différences notables. Ainsi, encore dans les années cinquante, l'administration municipale de Noranda était très liée à "Noranda Mines" et sa direction avait beaucoup moins de changements que celle de Rouyn. Rouyn avait affirmé sa vocation commerciale tandis que Noranda prenait un aspect résidentiel.

Enfin, Noranda comptait une proportion plus grande d'anglophones et ses citoyens avaient, en général, une réputation d'aisance financière plus grande que ceux de Rouyn <sup>13</sup>.

### 1.1.2 La période de 1965 à 1985

Cette période est particulièrement importante pour les deux (2) Villes de Rouyn et Noranda. En effet, durant ces vingt (20) années, trois

---

<sup>13</sup>. id (p.11) 12, p.73

(3) événements particuliers viennent modifier considérablement l'échiquier municipal et provoquer des bouleversements et des tensions entre les deux (2) communautés et entre les deux (2) organisations municipales. Cette étape se termine par l'adoption, à l'Assemblée nationale du Québec, de la Loi 190 ordonnant la tenue d'un référendum sur la question de la fusion des deux (2) villes.

#### 1.1.2.1 La Capitale régionale

En 1966, le gouvernement libéral nomme officiellement les Villes de Rouyn et Noranda capitale régionale de la région 08, soit l'Abitibi-Témiscamingue. A compter de cette date, tous les bureaux provinciaux, sociétés de la Couronne, commissions, offices, conseils, régies et secrétariats ministériels à vocation régionale ont leur siège social à Rouyn et Noranda.

Pendant cette période le même gouvernement implante à Rouyn le Collège d'enseignement général et professionnel. Ce choix met fin à la chaude lutte qui opposait Rouyn et Noranda à Amos. La capitale régionale doit maintenant assumer cette nouvelle fonction et fournir les services nécessaires à l'arrivée en grand nombre de fonctionnaires provinciaux qui doivent s'installer à Rouyn et Noranda.

Le rôle de capitale régionale est assumé à 80% par la Ville de

Rouyn.<sup>14</sup> qui mit en place les services nécessaires à la construction domiciliaire. En effet, comme le démontre le tableau présenté à l'annexe II, entre 1970 et 1986, 3 700 nouveaux logements sont créés à Rouyn et Noranda. De ce nombre, 3 001 logements sont construits sur le territoire de la Ville de Rouyn.

La création de la Capitale régionale engendre une nouvelle dynamique en Abitibi-Témiscamingue. En effet, la présence, sur le territoire des Villes de Rouyn et Noranda, de nombreux fonctionnaires du gouvernement ainsi que le personnel travaillant dans les institutions scolaires, assurent une stabilité relative à l'économie des deux (2) villes. Comme l'exploitation des matières premières est la base de l'activité économique de la région et que cette activité est soumise aux fluctuations des marchés, les autres villes de l'Abitibi-Témiscamingue semblent envier cette stabilité économique de la Capitale régionale. L'histoire nous démontre que plusieurs moyens ont été mis en place par ces dernières afin d'infléchir les gouvernements pour qu'ils permettent l'installation de bureaux régionaux dans d'autres villes que Rouyn et Noranda. Encore récemment, les Villes de Val d'Or et d'Amos ont produit une étude pour démontrer les effets "néfastes" sur l'économie régionale de la centralisation des bureaux régionaux dans la capitale régionale.<sup>15</sup>

---

14. Cet élément fait partie de la problématique financière que subira la nouvelle ville comme nous le verrons plus loin.

15. JACQUES C. MARTIN ET ASSOCIES INC., Rapport final. Les effets économiques de la présence gouvernementale dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue, mai 1987.

### 1.1.2.2 Les projets communs

Parmi les événements qui ont contribué à rapprocher les deux (2) communautés et les deux (2) organisations municipales, le partage d'objectifs communs dans la réalisation d'activités précises a été déterminant.

Ce partage d'objectifs communs s'est concrétisé par la formation de comités de travail et de pressions tripartites composés de représentants des Villes de Rouyn, de Noranda et des agents socio-économiques des communautés. Leur action porte sur la revendication <sup>16</sup>, en 1967, d'une raffinerie de zinc; en 1972, d'une raffinerie de cuivre et en 1979, d'une usine d'hydrogène. Les membres des comités et les idylles municipaux réalisent le peu d'influence qu'ils exercent sur les gouvernements supérieurs et sur minéraux Noranda, le principal investisseur. Tous ces projets se sont installés dans le sud de la province.

Les années 1970 sont particulièrement fructueuses pour la présentation à Rouyn et Noranda d'activités sportives et culturelles d'envergure. Ces événements ont nécessité des protocoles d'ententes entre les deux (2) villes établissant les modalités de réalisation. Parmi ces présentations, notons en 1973, la Finale provinciale des Jeux du

---

<sup>16</sup>. Revendication est employé dans le sens de "réclamer ce qui nous appartient".

Québec; en 1976 le Cinquantième des deux (2) villes; en 1979, les Championnats juniors canadiens de cyclisme. Plusieurs autres championnats nationaux et provinciaux sont tenus à Rouyn et Noranda pendant cette période.

En 1977, suite à l'intervention du Ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec, nous assistons à la création d'une corporation industrielle conjointe chargée de promouvoir les activités commerciales et industrielles dans les deux (2) villes. C'est la première fois que les Villes de Rouyn et de Noranda s'associent pour fournir des services à leurs citoyens respectifs.

#### 1.1.2.3 La Loi 57

Le gouvernement du parti québécois modifie en 1979 la loi régissant la fiscalité municipale. L'entrée en vigueur de la nouvelle Loi 57 a lieu en 1981 et son application transforme la situation fiscale des deux (2) municipalités. Rouyn, ville commerciale, reçoit des sommes assez considérables du retour de la taxe de vente et ainsi justifie son intervention de développeur. Noranda, étant tributaire des installations de Mine Noranda et ayant une vocation de ville dortoir, s'accommode très bien des retombées de taxes que génère cette entreprise. Ainsi, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981, le taux de la taxe foncière des deux villes (2) est comparable.

Après cette date, le gouvernement ne verse plus aux



municipalités du Québec de retour de taxe de vente, mais compense par le paiement de tenant lieux de taxes sur ses immeubles situés sur le territoire municipal. La Ville de Rouyn reçoit un peu plus du gouvernement qu'elle ne recevait auparavant. La Ville de Noranda quant à elle dispose de plusieurs édifices gouvernementaux sur son territoire et touche ainsi une somme très importante en tenant lieux de taxes. Pour Noranda, l'écart favorable créé entre les compensations tenant lieux de taxe et le retour de la taxe de vente lui permet de réduire le fardeau fiscal de ses citoyens. A compter de ce moment, une différence substantielle s'est créée entre le taux de taxe de Rouyn versus celui de Noranda. En 1985, le taux était de 1,49 \$/100,00 \$ évaluation à Noranda et de 2,02 \$/100,00 \$ évaluation pour Rouyn. Le mécontentement de l'administration municipale de Rouyn est d'autant plus grand puisque, comme nous l'avons vu précédemment, avec la création de la capitale régionale c'est Rouyn qui a installé les infrastructures permettant aux nouveaux fonctionnaires de s'établir.

### 1.1.3 La fusion

Le processus qui mène à la fusion véritable de la Ville de Rouyn et de la Ville de Noranda est long, semé d'embûches mais relativement peu pénible. En effet, si l'on compare ce cheminement avec celui des Villes de Baie Comeau et Haute-Rive, il est facile de constater qu'il n'y a pas à Rouyn-Noranda de déchirement comme il existe souvent dans des villes nouvellement fusionnées. Le thème de la fusion de Rouyn et de Noranda se

discute déjà pendant les années 50 alors que la Jeune Chambre de Commerce du temps organise des rencontres sur le sujet et sensibilise la population.

Cependant, la véritable démarche menant à la fusion débute vingt (20) ans plus tard. Le rappel des différentes étapes du processus est décrit ci-après:

9 janvier 1973: Première étude réalisée par Bélanger, Chabot, Norbert, Angers et Associées Inc., pour le compte de la Ville de Noranda recommandant le statu quo et la poursuite des analyses en vue de fusionner certains services (police, pompier, loisirs).

15 octobre 1980: Deuxième étude réalisée par Bélanger, Chabot & Associés Inc. et commandée par un comité conjoint des deux (2) villes. La conclusion révèle qu'aucune raison ne justifie la présence de deux (2) administrations municipales.

3 mai 1981: Tenue d'un référendum à Noranda et seuls les propriétaires inscrits au rôle d'évaluation ont le droit de vote. La proportion contre la fusion l'emporte avec cinquante-six (56) voix de majorité.

15 novembre 1982: Election municipale à Noranda. Principal enjeu: la fusion des deux (2) villes. Le candidat à la mairie anti-fusionniste obtient une majorité de vingt-quatre (24) voix. Un seul candidat pro-fusion est élu à l'échevinage.

22 avril 1985: Présentation à l'Assemblée nationale du projet de Loi 190 favorisant la fusion des Villes de Rouyn et Noranda.

20 juin 1985: Adoption, à l'Assemblée nationale, de la Loi 190 avec un amendement qui oblige la tenue d'un référendum, par ville. La majorité absolue doit être obtenue dans chacune des municipalités.

23 mars 1986: Tenue de deux (2) référendums.

Rouyn : 97% du vote favorable à la fusion.

Noranda: 56.7% du vote favorable à la fusion.

5 juillet 1986: Emission des lettres patentes de la nouvelle ville. Cependant, une contestation judiciaire sur la constitutionnalité de la Loi 190 est toujours devant les Tribunaux.

## 1.2 Les environnements

Les variables qui conditionnent la vie de la Ville de Rouyn-Noranda touchent le secteur géographique, économique et démographique. Ces dernières marquent profondément l'organisation et la font réagir.

### 1.2.1 La situation géographique

Cet élément prend une importance particulière lorsqu'il s'agit d'une municipalité. En effet, la localisation d'une ville détermine souvent la nature de son économie, le type de climat, certaines caractéristiques démographiques, sociales et culturelles. La Ville de Rouyn-Noranda se situe dans le nord-ouest du Québec à 48 degrés de

latitude et 79 degrés de longitude. Elle se trouve dans le "pré-nord" et fait partie intégrante du Bouclier canadien. Elle est sise à égale distance (630 kilomètres) des grands centres métropolitains du Canada, Montréal et Toronto.

Autour de Rouyn-Noranda, nous retrouvons la frontière ontarienne à 45 kilomètres à l'ouest, Ville-Marie à 130 kilomètres au sud, La Sarre à 90 kilomètres au nord, Amos à 110 kilomètres au nord-est et Val d'Or à 107 kilomètres à l'est. Le climat est de type continental, à été relativement chaud, hiver froid et sec avec de courtes périodes de transitions au printemps et à l'automne. Les précipitations estivales sont inégales, mais inférieures à 84 centimètres. Les chutes de neige sont moins abondantes, en général, que dans le sud du Québec. Les sols de Rouyn-Noranda sont souvent mal drainés, il y a des tourbières et beaucoup d'effleurements rocheux<sup>17</sup>. La pertinence de ces renseignements s'explique par l'influence que ces derniers ont sur les ressources humaines et technologiques nécessaires au bon fonctionnement de la municipalité.

### 1.2.2 La situation économique

En 1987, la répartition de l'activité économique à Rouyn-Noranda s'établit comme suit:

---

17. L'ensemble des renseignements contenus dans ce paragraphe ont été puisés dans les ouvrages suivants: id (p. 11, 12, p.7-8-9-10 et Société de développement Economique de Rouyn-Noranda Profil socio-économique, Rouyn-Noranda à l'heure des années 90, mai 1988, 69 p.

<u>Secteurs</u>	<u>Emplois</u>	<u>%</u>	<u>Entreprises</u>	<u>%</u>
Primaire	1 640	9.7	158	10.4
Secondaire	3 099	18.4	160	10.5
Tertiaire	12 109	71,9	1 202	79.0
<b>Total</b>	<b>16 848</b>		<b>1 520</b>	

La moyenne des revenus en 1986 à Rouyn-Noranda dépassait la moyenne canadienne. Le taux moyen de chômage entre juillet et novembre 1987 se situe à 7.02% sur le territoire du Centre d'emploi du Canada de Rouyn-Noranda. De plus, la Société de développement économique estime à 700 personnes le nombre de prestataires d'aide sociale aptes au travail<sup>18</sup>.

Les forces et faiblesses de l'économie de Rouyn-Noranda<sup>19</sup>.

Les forces sont:

1) La principale force réside dans les nombreuses opportunités d'affaires en présence, dues à l'importance des biens et services qui doivent être importés de la Région.

2) La position géographique de Rouyn-Noranda représente un atout

---

18. Les informations qui précèdent sont tirées de: Société de développement Economique de Rouyn-Noranda. Rouyn-Noranda à l'heure des années 90, mai 1988, p. 15.

19. CHARETTE, Fortier, Hawly Touche Ross. Définition d'une stratégie de prospection et de développement économique pour la ville de Rouyn-Noranda. Septembre 1988. 57 p.

appréciable afin de conquérir un marché potentiel important qu'est le nord-est ontarien et les grands centres métropolitains.

Les faiblesses sont:

1) L'isolement par rapport à la formation d'une stratégie de développement régional commune.

2) Le conservatisme de la communauté d'affaires et le manque de supports financiers et professionnels à l'endroit des jeunes entrepreneurs.

La Ville de Rouyn-Noranda se préoccupe beaucoup de sa situation économique et injecte des sommes importantes (278 000,00 \$ en 1988)<sup>20</sup>, dans l'opération de sa société de développement.

### 1.2.3 La situation démographique

La démographie est fondamentale pour une ville puisque toute hausse et toute baisse ont des effets immédiats sur ses opérations.<sup>21</sup>

De plus, tout changement significatif dans la composition de sa population se répercute sur la nature et la qualité des services disponibles et ceux que doit offrir une ville à ses citoyens. Enfin dans le contexte de l'Abitibi-Témiscamingue, la démographie est encore plus

---

20. id (p. 2) 4

21. LEMIEUX, Louis-Guy, La décroissance démographique doit préoccuper les urbanistes. Québec Le Soleil, samedi 8 octobre 1988.

importante puisque toute fluctuation est interprétée comme le résultat d'un bon ou d'un moins bon dynamisme économique et conditionne souvent l'implantation de commerces de services, de sociétés privées et d'industries.

Depuis 1951, le poids démographique de la Ville de Rouyn-Noranda semble se stabiliser entre 17% et 19% de la population de la région. Sa population est de 25 800 habitants en 1985 année de la fusion et elle est maintenant de 26 189 habitants soit une augmentation de 1.51%<sup>22</sup>. Les femmes sont de 4% plus nombreuses que les hommes. La répartition par groupe d'âge à Rouyn-Noranda s'établit comme suit<sup>23</sup>, pour 1986.

00 - 18 ans	:	28.59%
19 - 34 ans	:	30.49%
35 - 54 ans	:	23.41%
55 - 64 ans	:	08.67%
65 ans et plus	:	08.82%

Les études<sup>24</sup> démontrent que le niveau de scolarité de la population de Rouyn-Noranda est plus élevé que celui des autres villes de la région.

---

22. id (p.2) 6

23. id (p. 22) 18

24. Cegep de l'Abitibi-Témiscamingue, Plan triennal de développement (1989 - 1992), décembre 1988.

### 1.3 Les gouvernements

Les gouvernements fédéral et provincial représentent la variable la plus importante de l'environnement de la municipalité. Le fait que la ville soit le troisième niveau de gouvernement, le plus près des citoyens, la rend particulièrement sensible aux changements d'humeur des administrations supérieures. En effet, non seulement ces dernières s'attendent à ce que la ville respecte les lois et les programmes comme n'importe quel bon citoyen, mais en plus elles escomptent que la ville soit un exemple. Ces gouvernements initient et mettent en place, plusieurs programmes subventionnés dont les citoyens et les organisations sans but lucratif et même les municipalités font grand usage. Lorsque pour toutes sortes de raisons ils abandonnent ces projets, ils provoquent chez les utilisateurs et les promoteurs une réaction de survie. Ces derniers se tournent alors instinctivement vers la ville, afin qu'elle supplée aux besoins financiers ainsi créés par les gouvernements supérieurs. La municipalité est appelée à réagir sur ce type de problèmes et ainsi bouleverser sa planification financière, si elle accepte de subventionner ou encore porte l'odieux de mettre fin définitivement au projet.

Les municipalités sont souvent chargées de faire appliquer la réglementation des gouvernements supérieurs. Ainsi dans le domaine de la construction domiciliaire, de l'hygiène publique, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de la sécurité publique, la ville joue un



rôle important. De plus en plus, lorsque les gouvernements éprouvent des problèmes financiers, ils confient aux municipalités ce type de responsabilités. La capacité pour ces dernières de bien planifier le travail qu'exigent ces nouvelles obligations est importante puisque les échéanciers des gouvernements ne correspondent pas toujours à celui des municipalités.

La figure I à la page 10 situe les différents éléments de l'environnement de la Ville de Rouyn-Noranda. Elle permet également de visualiser le type de relation qui existe entre la ville et son environnement.

## CHAPITRE II

### LE SUPER-SYSTEME

La description d'une organisation complexe peut sembler difficile. La méthodologie des systèmes souples par son approche systémique permet cette analyse. La Ville de Rouyn-Noranda est une organisation difficile à décrire tant par l'étendue de son champ d'action que par la diversité de ses opérations.

En utilisant la méthodologie des systèmes souples, nous arrivons à nous figurer la Ville de Rouyn-Noranda. Le super-système est donc la représentation de la ville et des quatre (4) systèmes qui la composent, soient le système législatif, le système de planification, le système de gestion et le système de contrôle. La figure I, à la page 10, est la représentation systémique de la Ville de Rouyn-Noranda.

Le chapitre II est donc consacré à la description de la Ville de Rouyn-Noranda.

#### 1) Le système législatif

Le système législatif est l'ensemble des opérations qui permettent à la ville de faire et de voter des règlements et des résolutions, afin que l'organisation réalise sa mission en conformité avec la Loi sur les cités et villes. C'est le système le plus important

puisque toute omission ou erreur peut entraîner la nullité d'une décision et une incapacité d'agir.

## 2) Systeme de planification

Le système de planification englobe toutes les activités qui visent à définir les orientations que la ville doit privilégier ainsi que les plans de travail qu'elle doit adopter pour rencontrer ses objectifs. Elle touche également la préparation des budgets d'opérations et d'immobilisations.

## 3) Systeme de gestion

Le système de gestion comprend toutes les actions effectuées par le personnel suite aux mandats votés par le Conseil de ville, afin de donner les services aux citoyens et ainsi permettre à la ville de remplir sa mission. Les actions ainsi posées doivent se faire selon les règles de l'art et en fonction de la Loi sur les cités et villes du Québec.

## 4) Systeme de contrôle

Les systèmes de contrôle sont les opérations par lesquelles la ville vérifie les activités sur le plan budgétaire, légal et technique. La vérification porte sur la conformité des gestes posés en fonction des mandats reçus, des lois en vigueur et des règles de l'art des différentes professions.

## 2. L'ORGANISATION

Il s'agit de présenter les structures et le fonctionnement de la Ville de Rouyn-Noranda de façon à bien comprendre ses mécanismes et son ossature organisationnelle.

### 2.1 L'historique

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté les éléments les plus significatifs de la création des deux (2) villes à la fusion de ces dernières. Dans cette partie, nous situons les événements reflétant les activités administratives de la nouvelle ville, de la fusion à aujourd'hui.

La période incluse entre la date du référendum et l'émission des lettres patentes en est une marquée par l'incertitude tant chez la population, le personnel que chez les élus des deux (2) villes.

La période du 5 juillet 1986 au 1er mars 1987, date de la première élection de la nouvelle ville, se caractérise par la mise en place de structures provisoires et la recherche d'une ossature organisationnelle adéquate pour Rouyn-Noranda. Des consultants extérieurs à la ville évaluent l'ensemble du personnel non syndiqué, président au concours de sélection du directeur général et proposent un organigramme de fonctionnement.

La troisième période, qui s'échelonne du 1<sup>er</sup> mars 1987 à

aujourd'hui, se distingue par l'intégration des deux (2) ex-villes et la mise en place de structures, de règlements et de politiques qui permettront à la nouvelle organisation de fonctionner. Parmi les actions importantes posées, nous notons:

- 1) la sélection du personnel à des postes non-comblés;
- 2) l'octroi de contrat à des consultants, afin d'élaborer:
  - un plan directeur d'urbanisme
  - un plan d'affectation du sol
  - un règlement de lotissement et de zonage;
- 3) la solution de problèmes générés par les opérations quotidiennes;
- 4) l'identification des secteurs nécessitant une planification à long terme et la préparation d'un calendrier de réalisations;
- 5) l'intégration et la négociation des différentes conventions collectives;
- 6) l'élaboration du premier budget d'opération et du premier budget triennal d'immobilisations.

## 2.2 Les considérations légales

Selon la constitution canadienne, la juridiction sur les municipalités est du ressort exclusif des provinces. Chaque fois que le gouvernement fédéral a voulu transiger avec les municipalités du Québec, il a dû, au préalable, avoir négocié une entente cadre ou obtenir la permission du ministre des Affaires municipales du Québec.

Le pouvoir que détiennent les municipalités au Québec en est un

délégué du ministre des Affaires municipales. Le ministre, par la Loi sur les cités et villes, encadre donc le fonctionnement des municipalités. En vertu de cette Loi, le ministre a le pouvoir d'enquête et d'intervention sur les opérations d'une ville. De plus, les villes doivent faire parvenir, selon un échéancier précis, au ministère des Affaires municipales:

- 1) Les prévisions budgétaires annuelles.
- 2) Le rapport financier annuel.
- 3) Le budget triennal d'immobilisations.

Tous les règlements d'emprunt qu'effectue un Conseil municipal doivent, avant leur mise en application, être approuvés par le ministre des Affaires municipales.

La Ville de Rouyn-Noranda possède également des lettres patentes. Ce document légal précise le nom de la ville, ses limites territoriales, sa soumission à la Loi sur les cités et villes. Il contient également le décret découlant de la Loi 190 favorisant la fusion de Rouyn et Noranda.

Ce texte légal, en plus de préciser les modalités de la fusion et de la période provisoire, détermine quand aura lieu la première élection et quelles seront les responsabilités des citoyens résidant sur les territoires respectifs des ex-villes en matière de dette, des travaux d'assainissement des eaux, des surplus budgétaires accumulés et du fonds

de roulement de l'ex-Ville de Rouyn.

A travers les pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi sur les cités et villes du Québec, les villes du Québec, spécialement Rouyn-Noranda, ont le pouvoir de légiférer en matière de:

- l'aménagement du territoire
- la signalisation et la sécurité routière
- la paix et le bon ordre
- la taxation et la collection des taxes
- les divertissements
- les permis d'affaires
- les mesures d'urgence
- la salubrité publique
- la sécurité publique
- les emprunts.

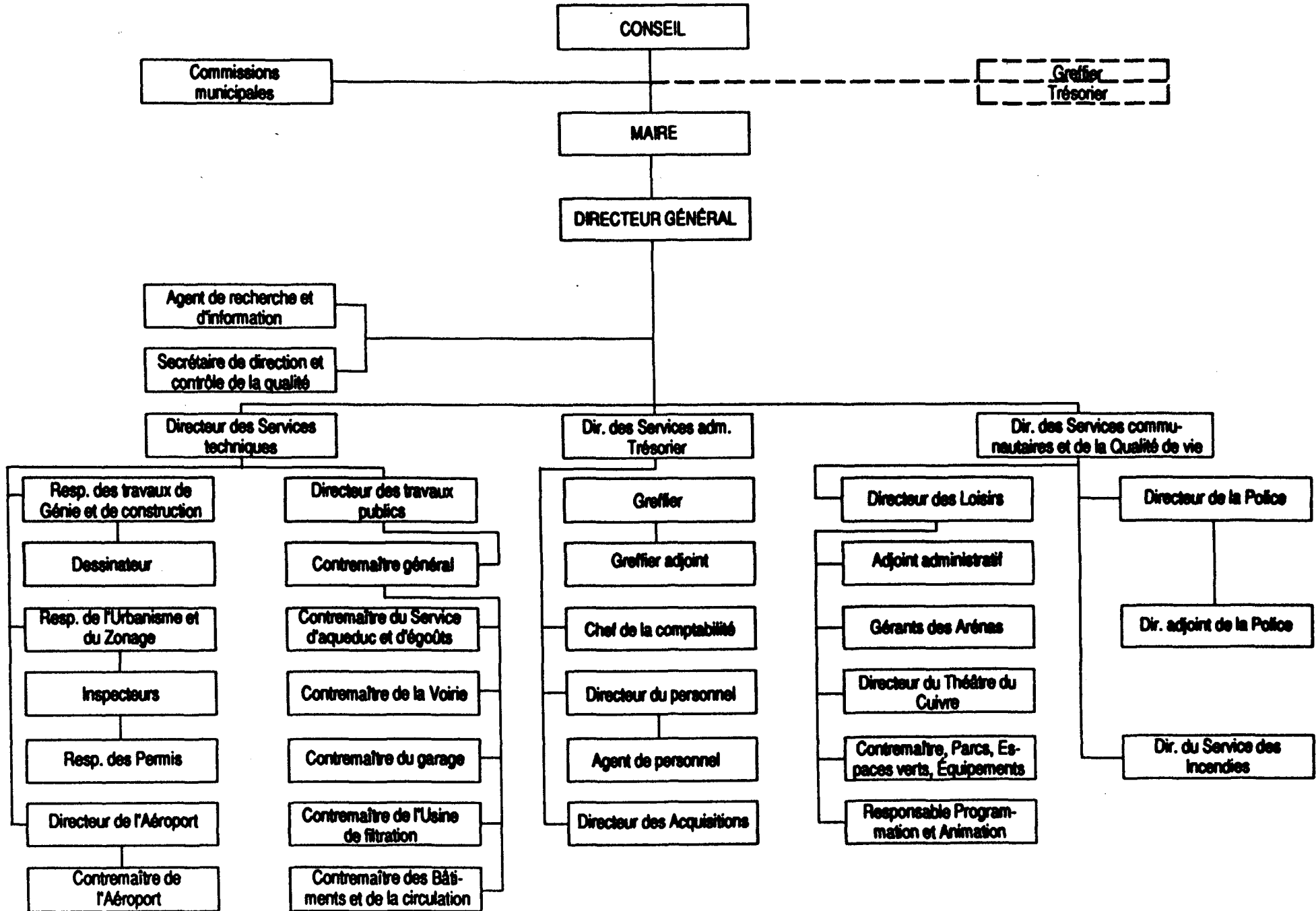
### 2.3 La structure

La structure qui existe présentement à la Ville de Rouyn-Noranda découle en partie des recommandations formulées par les consultants<sup>1</sup>. La figure 2, à la page 33, représente l'organigramme de fonctionnement de la Ville de Rouyn-Noranda. Cet organigramme est unique à la ville et tient

---

<sup>1</sup>. Société-Conseil Maheu Noiseux, Ville de Rouyn-Noranda structure d'organisation, novembre 1986. Le mandat de ce consultant était d'établir un diagnostic sur les ex-villes, de proposer une structure organisationnelle, de présider à la sélection d'un directeur général et d'évaluer l'ensemble du personnel non-syndiqué.

**FIGURE 2**  
**Organigramme de fonctionnement, Ville de Rouyn-Noranda**





compte de sa réalité. Ce dernier possède la particularité suivante: les postes de greffier et de trésorier apparaissent à deux (2) endroits. En effet, ces deux (2) fonctions sont obligatoires dans toutes les municipalités du Québec et doivent répondre directement au Conseil de ville en ce qui a trait à l'aspect professionnel de leur fonction et au directeur général pour ce qui touche la partie administrative. Ainsi, le greffier et le trésorier doivent répondre au Conseil de ville en ce qui concerne les tâches qui leur sont prescrites par la Loi sur les cités et villes et au directeur général pour ce qui est de leurs conditions de travail, leurs installations matérielles et les autres tâches non-prescrites par la Loi pouvant leur être confiées.

### 2.3.1 Le Conseil municipal

Le Conseil municipal de la Ville de Rouyn-Noranda se compose d'un(1) maire et de huit(8) conseillers.

Les pouvoirs et obligations du Conseil sont compris à travers la Loi des cités et villes et les lois connexes. Le Conseil n'a de pouvoir que lorsqu'il siège. Ses principales fonctions sont de gérer les affaires de la Corporation; celle-ci légifère sur la sécurité publique, la salubrité et l'hygiène publique, les mesures d'urgences, les services publics (route - aqueduc - égouts), le développement économique, social, culturel et sportif. La gestion s'effectue par voie de règlements et procédures adoptés par le Conseil en conformité avec les lois qui la régissent.

L'ensemble du Conseil, incluant le maire, est élu pour quatre (4) ans. Exceptionnellement pour le premier mandat à la Ville de Rouyn-Noranda, le terme est de mars 1987 à novembre 1990. Le terme est donc de trois (3) ans et six (6) mois pour les conseillers et trois (3) ans et sept (7) mois pour le maire puisque ce dernier demeure en fonction jusqu'à l'assermentation de son successeur.

Rouyn-Noranda ayant plus de 20 000 habitants est donc assujettie à la "Loi sur les Elections et les référendums dans les municipalités<sup>2</sup>". La création de partis politiques est permise, le maire est élu au suffrage universel et les conseillers sont élus par les voteurs de chacun des huit (8) districts électoraux.

### 2.3.2 Le maire

Le mandat du maire, prévu dans la Loi sur les cités et villes, est celui de chef exécutif de l'administration municipale. Il exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité. Il s'assure spécialement que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la Loi. Il s'assure également que les dispositions de la Loi, les règlements et les ordonnances du Conseil soient fidèlement et impartialement mis en exécution.

---

2. Gouvernement du Québec, Loi sur les Elections et les référendums dans les municipalités. L.R.Q.E. - 2.2.

Il soumet au Conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sécurité, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité.

### 2.3.3 Les commissions municipales

Les commissions municipales sont créées par le Conseil de ville pour traiter des sujets que le Conseil juge bon de leur confier. Les commissions municipales ont un pouvoir de recommandations au Conseil. A la Ville de Rouyn-Noranda, une seule commission a été formée, soit la Commission consultative d'urbanisme (C.C.U.). La C.C.U. analyse les questions d'urbanisme et étudie les demandes de dérogations mineures<sup>3</sup> des citoyens pour ensuite faire une recommandation au Conseil de ville. Dans le cas de la C.C.U., la Loi prévoit un nombre de nominations obligatoires. Dans les autres cas, le tout est laissé à la discrétion du Conseil.

### 2.3.4 La direction générale

Le directeur général<sup>4</sup> est le chef administratif de la ville. Il a autorité sur tous les fonctionnaires et tous les services de la ville, sauf sur le greffier, le trésorier et le chef de police, et ce, pour les

---

<sup>3</sup>. Les dérogations mineures sont des demandes qu'effectuent les propriétaires d'immeubles quand leur propriété ne respecte pas intégralement la réglementation en vigueur.

<sup>4</sup>. Son rôle est défini dans la Loi sur les cités et villes, art. 113 et 114.

fonctions et obligations qui leur incombent en vertu de la Loi sur les cités et villes et la Loi de police. Il est le point de liaison officielle entre le Conseil municipal et les services municipaux.

Il coordonne donc les travaux des services municipaux dans la réalisation des décisions et des différents programmes adoptés par le Conseil. A cette fin, il dirige le Comité de gestion, et suite aux réunions hebdomadaires, il informe le maire de l'évolution dans la réalisation des décisions et des programmes adoptés par le Conseil. Il lui soumet et recommande tout projet qu'il juge pertinent et communique toute information et suggestion pouvant améliorer la situation financière de la ville, le bien-être des citoyens et le progrès de la municipalité.

#### 2.3.5 Le comité de gestion

Son rôle consiste à obtenir un niveau élevé de performance des différents services de la ville. Sous la présidence du directeur général il est composé du directeur des Services administratifs et trésorier, du directeur des Services techniques, du directeur des Services communautaires et de la qualité de vie et du greffier. Pour bien jouer son rôle le Comité voit à:

- établir des recommandations au Conseil municipal et au maire sur l'élaboration de politiques en vue d'une gestion efficace et économique de la ville;
- s'assurer du développement ordonné des services municipaux;

- fournir un ensemble cohérent d'informations nécessaires à la prise de décision par le maire et le Conseil de ville;
- assurer un suivi des politiques et procédures administratives et leur respect par l'ensemble des services;
- dégager les grandes orientations que la ville devrait privilégier et faire les recommandations d'usage au maire et au Conseil.

#### 2.3.6 Le greffier

Supérieur immédiat: Le Conseil municipal et le directeur des Services administratifs et trésorier

Subalterne: Greffier-adjoint

#### Sommaire de la fonction

Le greffier, est le secrétaire du Conseil municipal et, est responsable de toutes les fonctions et obligations qui lui incombent en vertu de la Loi sur les cités et villes et qui sont principalement reliées à la mise à jour et à la conservation des documents officiels, à l'administration des élections municipales et des référendums.<sup>5</sup>

Il peut généralement agir sans consulter son supérieur, à moins que les décisions ou actions à prendre ne mettent en cause les politiques générales de la ville, et de toute façon, il demeure personnellement

---

<sup>5</sup>. Son rôle est défini aux articles 85 à 93 de la Loi sur les cités et villes.

responsable du travail accompli en conformité de la Loi et des Règlements. Toutefois, il relève du directeur des Services administratifs et trésorier pour l'exécution de toute autre tâche qui pourrait lui échoir.

### 2.3.7 Le directeur des Services techniques

<u>Supérieur immédiat:</u>	Directeur général
<u>Subalternes:</u>	Responsable - génie construction
	Responsable - urbanisme et zonage
	Directeur - aéroport
	Directeur - travaux publics

#### Sommaire de la fonction

Sous l'autorité du directeur général, il planifie, dirige et contrôle toutes les activités de la ville relatives à l'urbanisme et au génie municipal, en vue d'assurer le développement ordonné du territoire de la municipalité.

Il planifie, dirige et contrôle toutes les activités relatives à l'inspection des bâtiments, à l'émission des permis, à l'évaluation, à la réglementation touchant les normes et devis de construction et de zonage et les activités relatives au contrôle du développement.

Il planifie, coordonne et dirige la construction, l'opération et l'entretien des Services publics et des équipements urbains.

A titre de membre du Comité de gestion, il participe aux décisions relatives aux projets d'importance de planification et de

développement de la ville ainsi qu'à l'élaboration des politiques administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation.

### 2.3.8 Le directeur des Services administratifs et trésorier

Supérieur immédiat:            Directeur général

Subalternes:                    Greffier  
     Chef de la comptabilité  
     Directeur du personnel  
     Directeur des acquisitions  
     Contractuel informatique

#### Sommaire de la fonction

Sous l'autorité du directeur général, le directeur des Services administratifs, planifie, coordonne, dirige et contrôle les activités de soutien administratif de la ville et est responsable des résultats opérationnels des Services administratifs. Il joue un rôle de support auprès de son supérieur pour mener à bonne fin les dossiers et études à incidences financières et économiques.

A titre de membre du Comité de gestion, il participe aux décisions relatives aux projets d'importance de planification et de développement de la ville ainsi qu'à l'élaboration des politiques administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation.

A titre de trésorier<sup>6</sup>, il est responsable de l'exécution de

---

<sup>6</sup>. Son rôle est défini dans la Loi sur les cités et villes, art. 97 à 106.

toutes les fonctions et obligations qui lui sont attribuées par la Loi sur les cités et villes et les lois spéciales s'y rapportant.

Il planifie, coordonne et administre l'ensemble des opérations reliées à la préparation et au contrôle du budget, à la gestion du trésor municipal et à la gestion des différentes sources de revenus municipaux.

2.3.9 Le directeur des Services communautaires et de la qualité de vie<sup>7</sup>

<u>Supérieur immédiat:</u>	Directeur général
<u>Subalternes:</u>	Directeur Service de police <sup>8</sup> Directeur Service des incendies Directeur Service des loisirs

Sommaire de la fonction

Sous l'autorité du directeur général, le directeur des Services communautaires et de la qualité de vie, planifie, coordonne, dirige et contrôle toutes les activités de la ville relatives au Service de police, au Service des incendies, au Service des loisirs. De plus, il assure la liaison entre la ville et les différents organismes communautaires, sportifs et culturels subventionnés par la ville.

---

7. Ce poste n'est pas comblé. Il fut convenu avec le Conseil que le directeur général assumera cette fonction jusqu'à l'engagement d'un titulaire au poste de directeur des Services communautaires et de la qualité de vie.

8. Afin de réduire le nombre de personnes se rapportant au directeur général, le Conseil préfère que le directeur de police soit sous l'autorité du directeur des Services communautaires et de la qualité de vie.



Sa préoccupation première doit être l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens ainsi que l'approche à privilégier pour satisfaire le citoyen.

A titre de membre du Comité de gestion, il participe aux décisions relatives aux projets d'importance de planification et de développement de la ville ainsi qu'à l'élaboration des politiques administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation.

#### 2.4 Les procédures et règlements

Le Ministère des Affaires municipales, par la Loi sur les cités et villes et les lois connexes, détermine:

- a) la portée de la juridiction municipale;
- b) les modalités d'action pour l'application de la juridiction;
- c) les pouvoirs et obligations des élus municipaux et des principaux fonctionnaires de la corporation;
- b) la normalisation de la comptabilité municipale et des rapports s'y rattachant.

##### 2.4.1 Le code de déontologie

On note qu'il n'existe aucun code de déontologie ou d'éthique sur le comportement des élus face aux citoyens, aux fonctionnaires et employés de la municipalité.

Il n'existe pas non plus de code de procédures sur les comportements des fonctionnaires envers les citoyens, les élus et les autres fonctionnaires.

#### 2.4.2 La politique administrative

Suite aux demandes pressantes du Conseil provisoire, un embryon de politique administrative a été déposé. Il comprend:

- a) une politique salariale pour le personnel non syndiqué;
- b) une politique de vacances annuelles;
- c) une politique de congés sociaux;
- d) une politique de frais de déplacements.

La politique administrative sera complétée sous peu par:

- a) une politique d'embauche;
- b) une politique d'allocation d'auto;
- c) une politique d'évaluation du personnel non-syndiqué;
- d) une politique de normes touchant divers sujets:
  - 1) déménagement
  - 2) congés sans solde
- e) une politique d'acquisition.

#### 2.4.3 Les conventions collectives

Les employés de bureau et les employés manuels ont la même convention collective. Cependant, ils font partie de deux (2) unités

d'accréditation et sont représentés par le Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 348. La convention est en vigueur jusqu'au 31 décembre 1990.

Les policiers quant à eux sont représentés par la Fraternité des Policiers de Rouyn-Noranda et possèdent une convention collective en vigueur jusqu'au 31 décembre 1989.

Les pompiers sont représentés par l'Association des Pompiers professionnels de Rouyn-Noranda et ont une convention collective en vigueur jusqu'au 31 décembre 1990.

Le personnel qui travaille à l'aéroport de Rouyn-Noranda est régi par les Lois fédérales, compte tenu que la ville gère un aéroport de Transport Canada.

Les employés de bureau et manuels sont représentés par le Syndicat canadien de la Fonction publique section locale 2738, et possèdent une convention collective en vigueur jusqu'au 31 décembre 1990.

Les pompiers, quant à eux, sont représentés par l'Association des pompiers de l'aéroport de Rouyn-Noranda et ont une convention collective en vigueur jusqu'au 31 décembre 1990.

Les conditions de travail que l'on retrouve dans les différentes conventions collectives sont assez semblables de l'une à l'autre. La ville a standardisé plusieurs clauses se rapportant aux bénéficiaires

marginaux, aux vacances et au fonds de pension. Seules des particularités liées aux différents corps de métiers diffèrent d'une convention collective à une autre.

L'ensemble des conventions collectives n'infère pas avec les pouvoirs et devoirs confiés à la municipalité par les Lois sur les cités et villes et la Loi de police.

#### 2.4.4 Les aménagements physiques

La fusion a obligé le regroupement, dans des locaux communs, d'activités municipales qu'opéraient auparavant les deux (2) ex-villes. La stratégie a été d'effectuer le minimum de déménagements. Cependant, l'efficacité des opérations nécessite le rassemblement des services administratifs, policiers, des loisirs et des travaux publics. L'importance d'agir rapidement a prévalu sur la qualité des installations. Afin d'éviter des problèmes avec le personnel dû à l'exiguïté des locaux, la ville procède présentement à l'agrandissement du garage municipal et à l'aménagement des casernes de polices et de pompiers.

## CHAPITRE III

### LE PROCESSUS

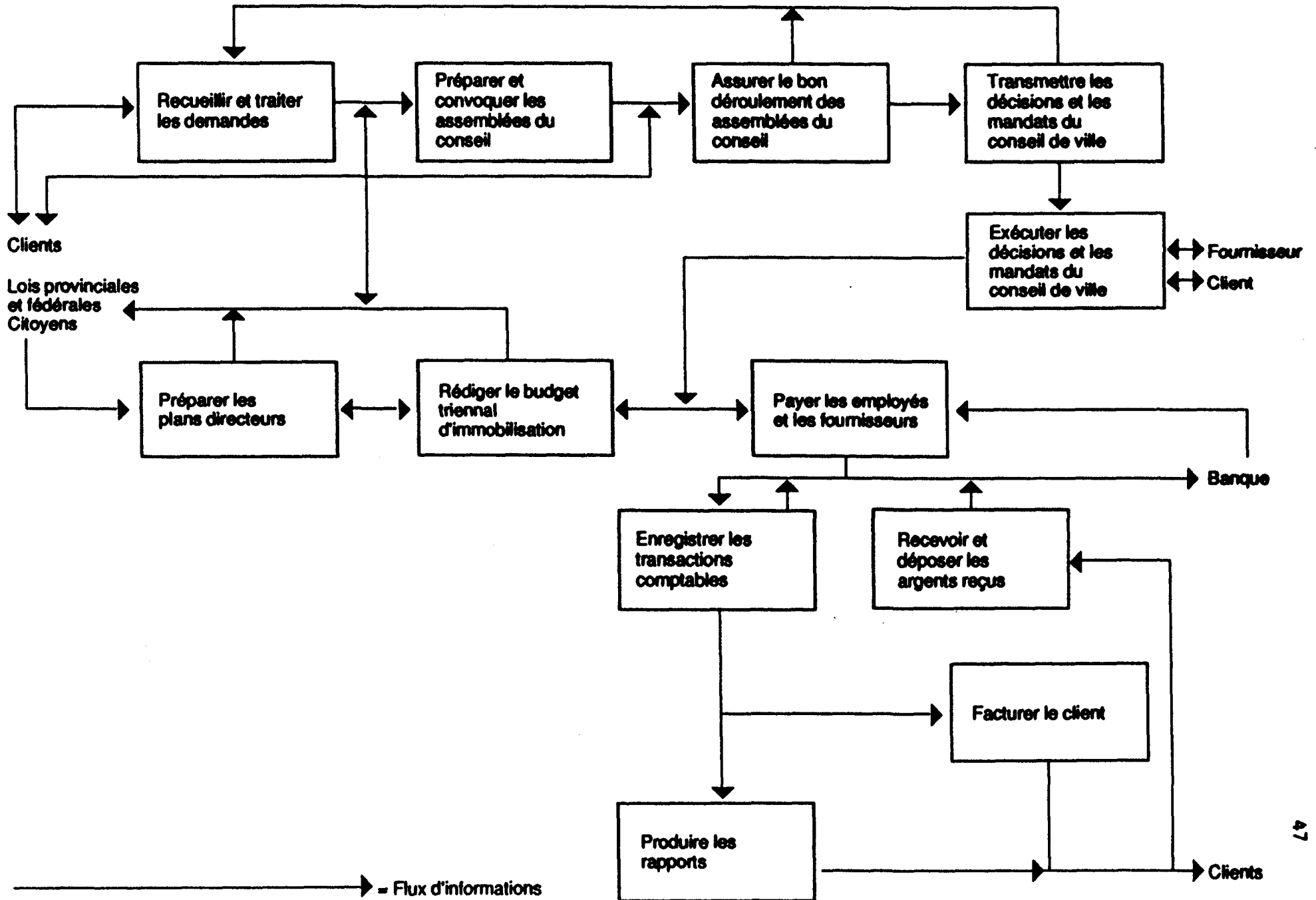
Le processus représenté à la figure 3 comprend l'ensemble des activités des systèmes législatifs, de planification, de gestion et de contrôle de la Ville de Rouyn-Noranda. Chacun des systèmes comprend uniquement les actions fondamentales intrinsèques à l'existence dudit processus et interreliées par des flux d'informations.

L'objectif poursuivi dans ce chapitre est de décrire avec le plus d'exactitude possible les opérations réelles qui sont effectuées dans l'organisation et les agencer sur un diagramme en respectant leur séquence logique et en les reliant par des flux sans faire référence à la personne responsable.

#### 3.1 Le système législatif

Le système législatif comprend quatre (4) phases intimement liées. Son fonctionnement est complexe et est assujetti aux lois et spécialement à celle sur les cités et villes. Dans une municipalité, toutes les opérations originent ou aboutissent à ce système avant leurs applications, ce qui fait de ce dernier le système le plus important.

**FIGURE 3**  
**Le processus**



### 3.1.1 Recueillir et traiter les demandes

Il y a trois (3) types de demandes qui sont adressées au bureau du greffier:

- 1) des demandes d'information;
- 2) des demandes qui exigent un traitement par le Conseil;
- 3) des demandes qui exigent une action.

Les réponses aux demandes d'information sont fournies dès que la recherche est complétée. Généralement ces requêtes exigent peu d'investigation et portent sur des sujets variés touchant la réglementation en vigueur et des notes historiques compilées à la ville.

En ce qui a trait aux demandes qui exigent un traitement par le Conseil, plusieurs démarches s'imposent:

- 1) la recherche préliminaire pour présentation au Conseil en séance de travail;
- 2) la recherche plus poussée et la rédaction d'un règlement ou d'un projet de résolution, s'il y a lieu;
- 3) la présentation au directeur général tel que le prévoit la loi;
- 4) la présentation au Conseil lors d'une assemblée pour décision.

Les demandes qui exigent une action sont traitées de la façon suivante:

- 1) Si la demande peut être répondue dans le cadre des opérations courantes de la ville, cette dernière est soumise directement au chef de service concerné pour traitement.
- 2) Si la demande ne touche pas les programmes réguliers de la ville mais peut être traitée en fonction de la mission de cette dernière, une analyse est effectuée par le service concerné et soumise par le directeur général, à l'attention du Conseil de ville.
- 3) Les demandes qui ne peuvent pas être traitées en fonction des programmes réguliers ou de la mission de la ville sont référés aux organismes susceptibles d'y répondre.

### 3.1.2 La préparation et la convocation des assemblées de Conseil

La préparation s'effectue en collaboration avec le maire et le directeur général. Différents items spécifiques doivent apparaître sur l'ordre du jour de l'assemblée. Avant chaque assemblée publique, le Conseil tient une réunion de travail. C'est à cette réunion que le Conseil prend véritablement les orientations et les décisions sur les affaires de la corporation. Ce n'est qu'après avoir été discuté en réunion de travail qu'un point est apporté en assemblée publique pour un



vote final. La convocation aux assemblées s'effectue par le greffier et est soumise à des règles strictes contenues dans la Loi sur les cités et villes.

### 3.1.3 Assurer le bon déroulement des assemblées de Conseil

Lors du déroulement d'une assemblée publique, il est important, afin d'éviter les erreurs et les poursuites, que l'assemblée se déroule suivant les prescriptions de la loi. Suite à une poursuite, un manquement grave à la procédure pourrait entraîner une invalidation des décisions. Les principaux points sont:

- a) la date, l'endroit, l'heure de l'assemblée de Conseil;
- b) le quorum;
- c) les modalités de proposition des résolutions;
- d) les modalités de présentation d'un règlement;
- e) le contenu des avis de motion;
- f) la congruence des lois, des règlements et des résolutions déjà en vigueur;
- g) la parution des avis et autres communiqués.

### 3.1.4 La transmission des décisions

Dans les heures et les jours qui suivent la réunion du Conseil, le greffier rédige les procès-verbaux et distribue les copies des extraits aux différents services de la ville pour exécution ou encore aux différents groupes, personnes ou associations qui ont demandé une

intervention du Conseil de ville.

Selon la nature de la décision du Conseil, le service concerné retourne un rapport d'activité touchant l'exécution de la décision. L'ensemble des décisions prises sont sous la supervision du directeur général comme le prévoit la Loi.

### 3.2 Le système de planification

Le système de planification comprend deux (2) étapes. La première est la construction et l'élaboration de plans directeurs qui servent à orienter le Conseil et l'équipe de direction en matière de développement urbain. La deuxième étape consiste en la rédaction du budget triennal d'immobilisation comprenant les actions qui nécessitent des investissements majeurs. Ce budget est un guide tant pour le Conseil, le personnel que les citoyens.

#### 3.2.1 La préparation des plans directeurs

Comme la municipalité touche des secteurs névralgiques du quotidien de ses citoyens, la complexité et l'importance des interventions laissent de moins en moins de place à l'improvisation et à une vision à court terme. Suite aux décisions du Conseil de ville, des plans directeurs sont produits par des experts conseils extérieurs à l'organisation. La production de tels plans exige des ressources que la municipalité ne possède pas.

Les principaux plans directeurs sont:

- 1) Le plan directeur d'urbanisme;
- 2) Le plan directeur d'aqueduc et d'égout;
- 3) Le plan directeur des parcs et espaces verts;
- 4) Le plan directeur de la circulation automobile.

### 3.2.2 La rédaction du budget triennal d'immobilisations

Cette nouvelle obligation introduite par le ministère des Affaires municipales vise essentiellement deux (2) choses:

- 1) à faire prendre conscience aux élus et aux fonctionnaires des besoins de la municipalité en terme d'immobilisations;
- 2) à éclairer le ministère sur les futurs besoins financiers des municipalités et ainsi établir une meilleure planification pour la vente des obligations municipales. Cette opération est confiée au directeur des Services techniques et au directeur des Services administratifs et trésorier et doit être effectuée à tous les ans à la période de présentation des budgets annuels.

### 3.3 Le système de gestion

Ce système comprend six (6) étapes qui font en sorte que les décisions du Conseil deviennent opérationnelles tout en respectant les exigences de la Loi sur les cités et villes. Nous retrouvons sensiblement

la même configuration dans toutes les municipalités du Québec. Seuls la taille et les moyens changeront. Le directeur général est chargé de mettre en place une structure qui saura répondre aux besoins tout en respectant les budgets.

### 3.3.1 Exécuter les décisions du Conseil

L'exécution des décisions du Conseil s'effectue à travers ses trois (3) directions, soit la direction des Services techniques, la direction des Services administratifs et la direction des Services communautaires et de la qualité de vie. Les responsables de ces directions sont chargés de contrôler l'exécution ou d'aviser le directeur général qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour remplir la commande.

Les trois (3) directions comprennent onze (11) services différents qui touchent des domaines particuliers et spécialisés. Nous présenterons dans le prochain chapitre qui porte sur les ressources, la liste des différents services.

Ces ressources travaillent dans le cadre défini par les différentes lois et selon les orientations privilégiées par le Conseil.

### 3.3.2 Payer les employés et les fournisseurs

Il s'agit d'une fonction propre au trésorier qui doit s'assurer que tous les fournisseurs de biens et services et le personnel de la

municipalité soient payés. Cette opération suit immédiatement la mise en place des différentes ressources. La paie des employés s'effectue toutes les deux (2) semaines. Quant aux fournisseurs, il y a une émission de chèques par semaine.

### 3.3.3 Enregistrer les transactions comptables

Cette obligation fait partie des exigences de la Loi sur les cités et villes, le trésorier doit être en mesure de produire en tout temps au Conseil, au ministère des Affaires municipales et aux citoyens les transactions ainsi que les pièces justificatives expliquant les dépenses et la rentrée d'argent. Le ministère des Affaires municipales impose un modèle d'enregistrement des transactions qui permet une compilation uniforme à travers le Québec.

### 3.3.4 Recevoir et déposer les argents reçus

Le trésorier de la ville est tenu de recevoir et de déposer tous les argents reçus. Ces sommes proviennent de plusieurs sources:

- 1) les différentes taxes - foncières, locatives, eau potable;
- 2) les services rendus;
- 3) les amendes;
- 4) les intérêts;
- 5) les subventions;
- 6) les compensations tenant lieu de taxes.

S'assurer que les sommes d'argent sont perçues est une tâche indispensable. Compte tenu du caractère public de l'organisation, cette opération est importante, essentielle et soumise à des règles comptables strictes que les vérificateurs s'empressent de vérifier. L'étendue des sources de rentrée d'argent confère à cette opération un défi particulier.

### 3.3.5 Facturer le client

Cette opération est directement liée à la précédente et la diversité des opérations fait en sorte qu'un mécanisme particulier doit être mis en place pour s'assurer que la facturation s'effectue selon les règles prescrites et que rien n'a été oublié. De plus, on doit s'assurer qu'il n'y a pas de favoritisme et que tout utilisateur ou tout payeur de taxes s'acquitte de sa facture.

### 3.3.6 Produire les rapports

La Loi sur les cités et villes oblige la production de plusieurs rapports qui touchent les finances de la ville. Ces rapports sont:

- 1) le discours du maire sur la situation financière de la dernière année;
- 2) le discours du budget d'opération et du budget triennal de la prochaine année;
- 3) les états financiers et le rapport des vérificateurs;

4) le dépôt des rôles d'évaluation et de perception.

Les dates de production et le contenu sont clairement identifiés par la Loi sur les cités et villes.

## CHAPITRE IV

### LES RESSOURCES

La description des ressources de l'organisation va nous permettre de connaître les moyens dont dispose la Ville de Rouyn-Noranda. De plus, cette analyse situe les relations qui existent entre les ressources humaines, financières et techniques. L'étude des ressources humaines nous permet de connaître l'inter-relation vécue par les différents groupes (décideurs élus, la direction et les opérateurs) qui composent l'organisation. Les préoccupations et le comportement de chacun des groupes présents sont décrits et permettent d'établir le lien avec le climat organisationnel que nous décrirons au chapitre suivant. Cependant, de par la nature du mandat confié au chercheur, l'emphase est mise sur la description la plus exhaustive possible des différentes ressources et sur les perceptions de la problématique des décideurs élus et de la direction. En ce qui a trait aux opérateurs, la description prime sur la recherche des perceptions de la problématique. Là où l'information est disponible, nous comparons les données recueillies à la Ville de Rouyn-Noranda avec celles des villes de même catégorie.

#### 4.1 La cueillette des perceptions

Le double rôle de chercheur et d'acteur important à la Ville de Rouyn-Noranda facilite la cueillette de données. En effet, le directeur général a une expérience de seize (16) ans dans le milieu municipal. Il



débuta comme animateur sportif, puis occupa les fonctions de directeur du Théâtre du Cuivre, directeur du Service des loisirs, directeur général adjoint, trésorier et directeur du personnel. Ces différentes fonctions lui ont permis de connaître le fonctionnement municipal, en plus de lui permettre de créer des liens particuliers avec le personnel. Lors de la préparation du sujet de recherche, cette expérience s'est avérée fort utile afin de préciser les problématiques entourant la nouvelle ville.<sup>1</sup>

La collection des renseignements comprend deux (2) démarches distinctes. La première consiste à décrire les composantes structurelles de la Ville de Rouyn-Noranda (l'organigramme, les descriptions de tâches, les budgets, etc.) Cette opération consiste à choisir parmi la masse d'informations disponibles, celles qui sont les plus pertinentes. Cette activité ne commande pas de commentaires de la part des intervenants.

La saisie des perceptions de la problématique par différents groupes d'intervenants est la seconde démarche. Ce travail nécessite de bonnes relations entre le chercheur et les acteurs et s'est effectué de la façon suivante:

1. Une rencontre avec les consultants<sup>2</sup> a permis de connaître leur

---

1. Selon la méthodologie de Chekland, l'étape de la détermination du sujet d'étude est particulièrement importante et elle positionnera la collaboration qui existera entre le chercheur et les acteurs. (Recueil de textes, 3e partie, La méthodologie des systèmes souples en diagnostic intervention, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Maîtrise en gestion des P.M.O., 2 tomes.

2. id (p. 32) 1.

perception de la problématique et aussi orienter le travail de recherche.

2. Dans le cadre de son travail, le directeur général chercheur a été à même de constater les perceptions des différents groupes qui composent l'organisation.

3. Un document montrant le résultat du travail du chercheur en ce qui a trait à la perception des groupes et des zones problématiques a été présenté au comité d'élus. Ce comité, formé par le maire, comprend trois (3) conseillers ayant comme fonction d'assister le chercheur dans sa démarche. Ce comité a commenté le contenu du document et l'a validé. De plus, le greffier, le directeur des services techniques, le directeur des services administratifs et trésorier, le directeur du personnel ont reçu copie du document et l'ont validé et commenté par écrit.

#### 4.2 Les ressources humaines

On peut diviser les ressources humaines de la Ville de Rouyn-Noranda en trois (3) groupes distincts.

Cette division s'opère en fonction d'une part de l'homogénéité du groupe et d'une autre part en fonction de leur champ d'action.

##### 1) Les décideurs

Ce sont les élus qui déterminent les orientations et les politiques qui régissent l'ensemble du fonctionnement de la ville. Nous retrouvons:

- a) un (1) maire
- b) huit (8) conseillers

2) La direction

Ce groupe comprend les personnes qui sont chargées de conseiller les élus et de planifier, contrôler, diriger et organiser soit l'ensemble ou une partie des opérations de la ville. Sont compris dans ce groupe:

- a) un (1) directeur général
- b) trois (3) chefs de direction
  - Services administratifs et trésorier
  - Services techniques et Travaux publics
  - Services communautaires et qualité de vie (poste non-complé)
- c) onze (11) chefs de service
  - Directeur des Travaux publics
  - Directeur de l'aéroport
  - Responsable de l'urbanisme et zonage
  - Responsable génie construction
  - Directeur du personnel
  - Directeur des acquisitions
  - Directeur de la comptabilité
  - Greffier
  - Directeur de police
  - Directeur des incendies
  - Directeur des loisirs

### 3) Les opérateurs

Nous entendons par ce groupe tout le personnel qui exécute ou supervise le travail de première ligne à offrir aux citoyens. Nous comprenons:

#### a) cinq (5) chefs de secteurs:

- Directeur du Théâtre du Cuivre
- Gérant des arénas
- Directeur-adjoint de police
- Adjoint au Directeur des loisirs
- Responsable de l'animation

#### b) huit (8) contremaîtres:

- un (1) contremaître à l'Usine de filtration
- un (1) contremaître à l'aqueduc et égouts
- deux (2) contremaîtres à la Voirie
- un (1) contremaître aux bâtiments et à la signalisation
- un (1) contremaître aux parcs et aux espaces verts
- un (1) contremaître à l'aéroport
- un (1) contremaître au garage municipal

#### c) huit (8) personnes de soutien non-syndiquées:

- une (1) secrétaire de direction
- une (1) agente du personnel
- une (1) comptable-adjointe
- un (1) inspecteur municipal

- deux (2) préposés à l'émission des permis
- un (1) adjoint-administratif aux Travaux publics
- un (1) dessinateur

d) cent cinquante-trois (153) syndiqués:

- vingt-huit (28) cols blancs réguliers
- dix (10) cols blancs surnuméraires
- cinquante-cinq (55) cols bleus réguliers
- quinze (15) cols bleus surnuméraires
- trente-cinq (35) policiers
- dix (10) pompiers

e) trente-sept (37) pompiers volontaires

f) soixante-neuf (69) occasionnels (étudiants)

#### 4.2.1 Les décideurs

Tel que le prévoit la loi, le maire et le Conseil de ville sont les gestionnaires des affaires de la corporation.

Sauf pour le maire où ses pouvoirs s'exercent vingt-quatre (24) heures par jour, les conseillers n'ont de pouvoir que lorsqu'ils sont réunis en assemblée de Conseil dûment convoquée.

Le maire constitue la pierre angulaire de toute l'organisation municipale. En effet, élire le maire par l'ensemble de la population alors que les conseillers ne sont désignés que par des fractions de cette même population au niveau de chacun des districts composant la municipalité, le régime

électoral fait du maire le seul véritable représentant de toute la population de la ville.<sup>3</sup>

Le maire de la Ville de Rouyn-Noranda est issu d'une grande corporation de l'entreprise privée. Sa conception de sa fonction en est une de chef exécutif des opérations de la ville.

Elu pour la première fois conseiller en 1977 à l'ex-Ville de Rouyn, il a été maire de cette ville de 1981 à 1987. Il semblerait, selon ses propres paroles, qu'il ne sera pas candidat à la prochaine élection en novembre 1990.

Son ambition est que, avant de partir, il aura doté la ville d'un système de gestion compétent (de par la qualité de ses fonctionnaires clés et des méthodes de gestion qui seront employées).

Le maire de la Ville de Rouyn-Noranda correspond réellement à la définition de Baccigalupo:

... l'approche sociologique, en mettant en évidence l'importance des rôles réellement joués quotidiennement; sinon de façon permanente par les maires a sensiblement permis de nuancer l'approche juridique... l'approche politique va renforcer cette nouvelle vision des choses et mettre clairement en évidence de quel poids réel et considérablement plus lourd que la seule analyse juridique ne le laisse paraître, pèsent réellement les maires des grandes villes du Québec sur le processus décisionnel au sein de leur municipalité.<sup>4</sup>

---

3. BACCIGALUPO, Alain, Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours, Les Editions Agence d'Arc inc., Tome I, 1984, p. 230.

4. id (p. 63) 3, p. 230.

La problématique de la ville, selon le maire, se résume à trois (3) points:

1) Les lois sont réellement trop contraignantes pour permettre l'opérationnalisation rapide, efficace et économique des actions municipales. Toute organisation qui se veut dynamique et performante doit être capable de réagir et de s'adapter rapidement aux changements qui marquent son quotidien. Les règlements et procédures imposés par les lois et le caractère public de l'organisation la rendent moins maléable et moins rapide dans son intervention.

2) L'appareil administratif de la ville est trop "fonctionnaire" et comprend mal l'aspect politique de la vocation municipale. Le caractère "politique" d'une situation problématique est souvent laissé de côté par le personnel lors de son traitement. Cela amène les élus à des confrontations avec les citoyens.

3) Les champs d'interventions des villes devraient être élargis. Le pouvoir d'intervention des villes du Québec étant défini par les lois, il arrive que les élus locaux ne peuvent agir puisque les lois ne le permettent pas. Ainsi la Loi sur les cités et villes n'autorise pas les municipalités à distribuer des subventions pour la construction domiciliaire et commerciale et limite également leur participation au développement économique en ne permettant que la création d'un commissariat industriel. De plus, les lois sont très restrictives, en ce qui concerne l'acquisition et la vente de biens et services par la ville.

Le Conseil de ville, quant à lui, est composé de huit (8) membres. Parmi les membres, quatre (4) personnes ont été ou étaient conseillers de l'ex-Ville de Rouyn. Cinq (5) personnes travaillent dans le secteur public, deux (2) personnes sont du monde des affaires et une (1) personne est un travailleur spécialisé. Aucune femme ne siège au Conseil municipal. Les conseillers sont particulièrement sensibles à leur rôle de représentant et de protecteur des résidents de leur district.

La problématique générale exprimée par le Conseil est la suivante:

1) La Ville de Rouyn-Noranda ne possède pas assez de politique opérationnelle écrite. Ex: politique administrative, politique salariale, embauche;

2) Les projets ne sont pas assez fouillés avant la prise de décision;

3) Face aux citoyens, le personnel municipal applique la réglementation de façon trop restrictive;

4) Chacun des conseillers a été attribué à un secteur précis de la vie municipale (ex: loisirs, culture, personnel) et on ne respecte pas cette responsabilité avant d'intervenir dans leur secteur;

5) Face à certaines orientations ou certains dossiers touchant la municipalité, ils ne sont pas assez consultés et les décisions ont tendance à être prises par le maire et le directeur général seuls et



ainsi, ils doivent cautionner après coup.

6) Intervention très grande dans la vie municipale par les gouvernements fédéral et provincial et spécialement par leurs politiciens.

#### 4.2.2 La direction

Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, la direction se compose du directeur général, des chefs de direction et des chefs de service. Dans le fonctionnement de la ville, le comité de gestion regroupe le directeur général, les chefs de direction et le greffier. Nous considérons que ce comité représente et véhicule bien l'opinion de l'équipe de direction.

##### 4.2.2.1 Le directeur général

Le directeur général, selon la Loi des cités et villes, est le premier fonctionnaire de la municipalité et, selon Baccigalupo:

... Premier fonctionnaire municipal, le gérant est situé fonctionnellement dans une position ambiguë et inconfortable, entre le marteau et l'enclume.<sup>5</sup>

Le directeur général, de par ses fonctions, est appelé à voir les deux (2) côtés des opérations d'une ville. Souvent, il sera trop administratif pour les élus et trop politique pour les fonctionnaires.

Sa vision de la problématique se pose ainsi:

1) L'organisation est en changement et subit des stress

---

<sup>5</sup>. id (p. 63) 3, p. 370.

importants. Plusieurs problèmes de fonctionnement viennent de cette situation.

2) Les élus comprennent mal leur rôle et interviennent fréquemment dans les opérations sans se soucier des niveaux hiérarchiques.

3) Les projets nouveaux ne sont pas assez étudiés et les actions posées sont souvent effectuées sans stratégie.

4) Les demandes de l'extérieur de l'organisation sont très nombreuses et soutenues. De plus, leur provenance touche tous les secteurs de l'activité humaine.

5) Les performances du secteur économique sont remarquables pour l'Abitibi-Témiscamingue et les pressions que cela provoque sur la municipalité sont importantes.

#### 4.2.2.2 Le comité de gestion

Le comité de gestion<sup>6</sup>, formé de cinq (5) personnes, siège une fois par semaine. Le chercheur a rencontré chacun des membres du comité afin de connaître sa vision de la problématique. Un document, regroupant les différents points de vue, a été présenté au comité de gestion pour validation. Enfin, les membres ont reçu une copie du présent document, qu'ils ont noté et commenté.

La vision de la problématique du comité est également celle des

---

6. ref: point 2.3.5 Comité de gestion.

chefs de service et se pose ainsi:

1) Une grande quantité de dossiers à traiter, sans avoir le temps de bien les monter et de les approfondir, ce qui provoque, après une prise de décision du Conseil, l'obligation de reprendre certaines procédures afin de corriger les règlements ou les résolutions.

2) Intervention des élus à tous les niveaux hiérarchiques.

3) Une différence importante entre une prise de décision politique versus une prise de décision administrative.

4) La complexité et les multiples facettes que plusieurs problèmes comportent et la polyvalence des connaissances qu'un cadre supérieur à la ville doit posséder pour les solutionner.

5) Certains services auraient besoin de personnel supplémentaire afin de suffire à la demande de travail. On est souvent appelé à jouer "aux pompiers".

#### 4.2.3 Les opérateurs

Nous avons inclus dans cette catégorie d'employés, les chefs de secteurs, les employés de soutien non syndiqués, les contremaîtres, tout le personnel syndiqué, occasionnel et les pompiers volontaires.

Comme nous l'avons souligné au début de ce chapitre, l'emphase n'a pas été mise sur la perception de la problématique par les opérateurs.

Cependant nous avons tout de même recueilli les différentes opinions qui ont été émises lors de rencontres de travail en ce qui concerne les chefs de secteurs et les contremaîtres, et lors des séances préparatoires aux négociations des conventions collectives pour le personnel syndiqué.

Les principaux problèmes rencontrés sont:

1) Ils ont dû et doivent s'acclimater à travailler avec des nouveaux compagnons de travail qui n'ont pas les mêmes méthodes de travail, souvent avec de la machinerie différente sur un territoire qu'ils connaissent mal.

2) Les locaux ne sont pas tout à fait satisfaisants et on attend que les agrandissements ou les réaménagements s'effectuent. Certains échéanciers ont déjà été retardés.

3) Depuis la fusion, les contrôles ont augmenté et l'on doit s'y soumettre.

4) La pression au travail est constante et plus importante qu'avant la fusion.

5) On espère des budgets supplémentaires pour mettre en place des programmes d'entretien préventifs et changer la machinerie.

6) Le travail a augmenté mais pas nécessairement les budgets et les moyens.

### 4.3 Les ressources financières

Lorsqu'on parle de ressources financières pour la Ville de Rouyn-Noranda, il faut obligatoirement parler de cinq (5) composantes qui influencent directement son fonctionnement:

- 1) la loi 190;
- 2) la dette;
- 3) les projets d'immobilisations;
- 4) les taxes;
- 5) le budget d'opération.

#### 4.3.1 La loi 190

La loi 190<sup>7</sup> a été sanctionnée le 20 juin 1985 et elle détermine les conditions qui vont régir la fusion des Villes de Rouyn et Noranda.

Les principaux points qui affectent la fiscalité de la nouvelle Ville de Rouyn-Noranda sont:

1) Les dettes de chacune des ex-villes sont à la charge des citoyens habitant les territoires des ex-villes.

2) Les dépenses inhérentes aux travaux d'assainissement des eaux sont à la charge des citoyens habitant les territoires de chacune des ex-villes.

---

7. id. (p.1)1.

3) En 1986, les surplus et les déficits d'opération des ex-villes demeurent au bénéfice ou à la charge des habitants des territoires des ex-villes.

4) Tout coût excédentaire relatif à un règlement d'emprunt adopté par une ancienne ville est à la charge des citoyens de cette dernière.

5) A compter de l'entrée en vigueur des lettres patentes (5 juillet 1986), le paiement des règlements d'emprunt pourra être à la charge de l'ensemble ou d'une partie des citoyens de la nouvelle ville.

Cette loi s'ajoute à la loi 57 sur la fiscalité municipale<sup>8</sup> et à la Loi sur les cités et villes du Québec.

#### 4.3.2 La dette

La dette de la Ville de Rouyn-Noranda se divise en quatre (4) sections. Cette division est nécessaire, compte tenu de la loi 190 et de la fusion des ex-Villes de Rouyn et Noranda.

1) La dette provenant de l'ex-Ville de Rouyn et payable par une imposition de taxe sur le territoire de l'ex-Ville de Rouyn.

2) La dette provenant de l'ex-Ville de Noranda et payable par une imposition de taxe sur le territoire de l'ex-Ville de Noranda.

---

<sup>8</sup>. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Loi sur la Fiscalité municipale, L.R.Q., chap. F-2.1.

3) La dette générée par les emprunts effectués depuis la fusion (5 juillet 1986) et payable par une imposition de taxe sur le territoire de la Ville de Rouyn-Noranda.

4) La dette générée par des travaux de voirie, d'aqueduc et d'égout et payée par une taxe de secteur (116 propriétaires de Noranda-Nord).

Au 31 décembre 1987, la dette de la Ville de Rouyn-Noranda était:

1) dette de l'ex-Ville de Rouyn:	20 880 379 \$
2) dette de l'ex-Ville de Noranda:	6 174 755 \$
3) dette de Rouyn-Noranda:	<u>0 \$</u>
	27 055 134 \$

De cette somme, 1 491 266 \$ est une dette assumée par le gouvernement du Québec pour la construction du Théâtre du Cuivre. Donc, la dette de la Ville de Rouyn-Noranda est de 25 563 868 \$.

Pour établir un ratio comparable avec les autres villes du Québec, il s'agit de diviser la dette de la ville par sa richesse foncière uniformisée élargie,<sup>9</sup>

---

9. La richesse foncière uniformisée élargie représente l'ensemble des propriétés imposables de la Ville de Rouyn-Noranda incluant les édifices des gouvernements supérieurs. Il existe une distorsion entre la valeur inscrite au rôle d'évaluation et la valeur réelle de l'immeuble, c'est ce qu'on appelle le facteur comparatif. Pour obtenir une richesse foncière uniformisée, il faut multiplier la valeur totale des immeubles imposables inscrite au rôle par le facteur comparatif. Le rôle est donc à 100 % de sa valeur.

$$25\,263\,868 \$ \div 706\,653\,860 \$ = 3.58 \%$$

D'après les analystes financiers du ministère des Affaires municipales du Québec (M.A.M.), un ratio inférieur à 5 % est considéré comme excellent et démontre un endettement bas et sécuritaire pour une municipalité.

Un autre moyen pour établir l'effet de la dette sur la ville est de calculer le ratio entre la remise de capital et d'intérêt sur le budget d'opération.

Remise de capital et intérêt 1987:	4 508 028 \$
Budget total 1987:	22 345 788 \$
ratio:	20.17 %

Les mêmes analystes du M.A.M., considère qu'un ratio inférieur à 25 % donne aux gestionnaires une marge de manoeuvre adéquate pour gérer de façon sécuritaire le budget municipal.

Le budget 1988 prévoit des dépenses en capital et intérêt de 4 272 000 \$ et un budget total de 21 270 000 \$, d'où un ratio de 20.08 %.

La dette pour 1988 connaîtra une augmentation substantielle compte tenu de la réalisation de travaux d'immobilisations en cours d'année:



- Usine de filtration:	2 500 000 \$
- Aménagement édifices municipaux (3):	2 500 000 \$
. Caserne polices et pompiers	
. Forum et Arena	
. Garage municipal	
- Autres immobilisations et projets déjà réalisés:	<u>2 000 000 \$</u>
	7 000 000 \$

Avec une certaine marge d'erreur, on peut dire que la dette au 31 décembre 1988 est:

- dette 87/12/31:	25 055 134 \$
- remboursement de capital 1988:	(1 936 626 \$)
- nouvel emprunt:	<u>7 000 000 \$</u>
Total:	30 118 508 \$

Avec un estimé de 732 422 544 \$ en évaluation foncière uniformisée élargie, nous obtenons un ratio de 4.39 %, ce qui est sécuritaire.

#### 4.3.3 Les projets d'immobilisations

Les projets d'immobilisations sont contenus dans le budget triennal d'immobilisations. Pour les années 1988-1989-1990, le montant total est de 58 354 000 \$. Après avoir consulté les responsables de la préparation du budget, cette somme ne représente pas la totalité des projets. En effet, plusieurs projets qui sont nécessaires mais qui ne

pouvaient être réalisés en 1988 ont été reportés à la présentation du budget de 1989-1990-1991. Les responsables nous ont indiqué que la première version du budget 88-89-90 totalisait 119 000 000 \$. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Parmi les principales, notons: l'évolution des normes et exigences qui touchent l'environnement et le rôle joué par l'ex-Ville de Rouyn dans le développement domiciliaire<sup>10</sup> ce qui a occasionné à cette dernière des retards considérables dans la réparation et l'amélioration de ses infrastructures (routes, aqueduc, égouts, traitement des eaux usées).

Les responsables prévoient des choix difficiles et déchirants pour les élus.

Sauf pour les projets d'assainissement des eaux, la participation financière des gouvernements supérieurs est loin d'être assurée.

#### 4.3.4 Les taxes

En 1988, les taxes et les tenant lieu de taxes sont la source du financement de 74.01% des opérations de la municipalité.

A Rouyn-Noranda, nous retrouvons sept (7) sortes de taxes:

- 1) La taxe foncière générale.
- 2) La taxe de remboursement de la dette secteur ex-Ville de Noranda.

---

<sup>10</sup>. Voir annexe II.

- 3) La taxe de remboursement de la dette secteur ex-Ville de Rouyn.
- 4) La taxe de remboursement anticipée de la dette secteur ex-Ville de Rouyn.
- 5) La taxe du secteur Noranda-Nord.
- 6) La taxe d'eau.
- 7) La taxe de valeur locative.

Les taxes foncières générales, d'eau et de valeur locative doivent s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la Ville de Rouyn-Noranda. Les autres taxes sont fonction des dépenses effectuées et s'appliquent sur le secteur de la ville concernée, le tout en conformité avec la loi sur les cités et villes et la loi 190.

Les taux de taxe pour le secteur Rouyn et le secteur Noranda en 1987 et en 1988 étaient:

	<u>1987</u>	<u>Rouyn</u>	<u>Noranda</u>
Taxe foncière générale		0.86	0.86
Taxe remboursement dette		0.72	0.41
Taxe remboursement anticipé		0.19	n/a
Taxe Noranda Nord		n/a	moy. 7.03/pi.lin.
Taxe d'eau		2,50/1000 gal.	2,50/1000gal
Taxe valeur locative		3.5%	3.5%
	<u>1988</u>	<u>Rouyn</u>	<u>Noranda</u>
Taxe foncière générale		0.925	0.925
Taxe remboursement dette		0.902	0.469
Taxe remboursement anticipé		0.028	n/a
Taxe d'eau		2,50/1000 gal.	2,50/1000gal
Taxe valeur locative		3.5%	3.5%

Les constatations sur deux (2) ans sont:

- 1) Que la taxe foncière générale a augmenté de 1987 à 1988 (0.86 à 0.925), soit de 7.56%. L'augmentation sur la somme totale des taxes est de: 3.6 % secteur Rouyn, et de: 5.11 % secteur Noranda.
- 2) Que la taxe de remboursement de la dette a augmenté de 25.28% au secteur Rouyn et de 16.82% au secteur Noranda. Sur le total des taxes de chacun des secteurs, l'augmentation représente 4.6% pour le secteur Noranda et 10.2% pour le secteur Rouyn.
- 3) Que le compte de taxe du citoyen du secteur de Noranda a augmenté de 1987 à 1988 de 9.76% et de 4.80% pour le secteur Rouyn.
- 4) L'augmentation du taux de taxe du remboursement de dette a été amoindrie pour le secteur Rouyn par la baisse du taux de remboursement anticipé de la dette.
- 5) Les taxes d'eau et de valeur locative sont demeurées inchangées.
- 6) L'augmentation du taux de la taxe foncière générale, taxe qui sert à payer les dépenses d'opérations autres que les dettes, est conditionnée par l'augmentation du taux de la taxe sur le remboursement de la dette.

7) La taxe foncière générale du secteur Noranda est appelée à augmenter plus rapidement que celle du secteur Rouyn.

Avec l'aide du trésorier municipal, au tableau I, nous avons effectué une comparaison des taux globaux de taxation de 1987 avec:

- a) les villes ayant entre 25 000 et 40 000 habitants;
- b) les principales villes de la région.

Pour fins d'analyse, le taux global de taxation se définit comme étant la somme des taxes recueillies par une ville, divisée par la valeur totale de l'évaluation imposable normalisée.

Nous notons, après analyse, que:

- 1) le taux global de taxation se situe parmi les moins haut dans tout le Québec pour des villes de même catégorie;
- 2) dans la région, la Ville de Rouyn-Noranda possède également le meilleur taux global de taxation.

#### 4.3.5 Le budget d'opération

L'année 1987 était la première année de la nouvelle ville. Les états financiers démontrent un surplus de 3 000 \$.

Nous avons, pour les besoins, rédigé un tableau qui montre en parallèle le budget réel de 1987, les prévisions 1988 et le budget réel 1988 estimé par le trésorier au 31 décembre 1988.

## TABLEAU I

ETUDE COMPARATIVE DE TAXATION

HABITANTS	EVAL IMPOSABLE	FACTEUR COMPAR.	TAUX GLOBAL TAXATION NON-CORRIGE	TAUX GLOBAL TAXATION CORRIGE	VARIATION VS ROUYN NOR
ROUYN-NORANDA 25 700	611 727	1.00	1.8321	1.8321	
COMPARATIF AVEC VILLES DE 25,000 A 40,000 HABITANTS	-12.6%		-27.6%	-18.9%	
MOYENNE	700 170	1.13	2.5318	2.2600	23.4%
REPENTIGNY 39 600	627 286	1.69	2.9375	1.7382	-5.1%
BOUCHERVILLE 31 400	985 400	1.05	1.9100	1.8190	-0.7%
AYLMER 28 600	716 827	1.11	2.0544	1.8508	1.0%
ALMA 27 200	475 500	1.16	2.1599	1.8620	1.6%
COTE ST-LUC 28 400	968 008	1.11	2.2599	2.0359	11.1%
RIMOUSKI 30 000	546 914	1.23	2.6067	2.1193	15.7%
CAP-MADELEINE 34 500	523 087	1.04	2.2463	2.1599	17.9%
DRUMMONDVILLE 36 100	579 823	1.22	2.6436	2.1669	18.3%
ANJOU 38 600	1 120 953	1.11	2.4562	2.2128	20.8%
TERREBONNE 30 100	558 097	1.11	2.5178	2.2683	23.8%
ST-JEAN 36 400	613 945	1.16	2.6959	2.3241	26.9%
BAIE-COMEAU 27 500	707 489	1.05	2.4606	2.3434	27.9%
ST-HYACYNTHÉ 38 600	701 711	1.23	2.9075	2.3638	29.0%
GRANBY 39 700	850 738	1.00	2.4544	2.4544	34.0%
VALLEYFIELD 29 200	555 714	1.11	2.7409	2.4693	34.8%
LACHINE 36 100	1 024 028	1.10	2.8542	2.5947	41.6%
ST-EUSTACHE 33 400	595 000	1.10	3.0210	2.7464	49.9%
CHATEAUGUAY 38 200	629 939	1.10	3.0957	2.8143	53.6%
SEPT-ILES 26 400	611 221	0.92	2.7821	3.0240	65.1%
<u>COMPARATIF AVEC VILLE DE LA REGION</u>					
VAL D'OR 22 800	375 320	1.28	2.3671	1.8493	0.9%
AMOS 13 820	283 376	1.00	2.0326	2.0326	10.9%
CHIBOUGAMAU 10 700	136 759	1.06	3.4492	3.2540	77.6%
LA SARRÉ 9 400	127 770	1.22	2.6015	2.1324	16.4%

Source: Analyse budgétaire des municipalités 1987

Note: Au moment de la rédaction du présent tableau, les données pour 1988 ne sont pas disponibles.

TABLEAU 2  
BUDGET D'OPERATION  
VILLE DE ROUYN-NORANDA

RECETTES

<u>TAXES</u>	<u>TOTAL 87</u>	<u>BUDGET 88</u>	<u>PROJETE 88</u>
Foncières générales	5 268 \$	5 767 \$	5 878 \$
Total autres taxes foncières	4 558 \$	4 654 \$	4 743 \$
Taxes d'eau	1 270 \$	1 438 \$	1 370 \$
Total ensemble valeur locative	808 \$	815 \$	860 \$
Total autres	<u>0 \$</u>	<u>0 \$</u>	<u>0 \$</u>
Total taxes	11 903 \$	12 673 \$	12 851 \$

TENANT LIEU DE TAXES

Gouvernement du Québec	2 510 \$	2 494 \$	2 558 \$
Gouvernement du Canada	122 \$	67 \$	135 \$
Autres	<u>7 \$</u>	<u>7 \$</u>	<u>7 \$</u>
Total services rendus	2 639 \$	2 568 \$	2 700 \$
organismes municipaux	51 \$	25 \$	35 \$

SERVICES SPORTIFS ET CULTURELS

Total Théâtre du Cuivre	294 \$	338 \$	400 \$
Total gymnase et locaux	41 \$	36 \$	36 \$
Total patinoires	758 \$	700 \$	635 \$
Total parcs et sports d'été	18 \$	33 \$	33 \$
Total piscines, plages et ports de plaisance	<u>135 \$</u>	<u>158 \$</u>	<u>135 \$</u>
	1 246 \$	1 264 \$	1 239 \$

	<u>TOTAL 87</u>	<u>BUDGET 88</u>	<u>PROJETE 88</u>
<b><u>AUTRES REVENUS</u></b>			
Total stationnements	299 \$	310 \$	310 \$
Total loyers	402 \$	252 \$	400 \$
Total recouvrements	1 540 \$	305 \$	505 \$
Total autres revenus	143 \$	63 \$	63 \$
Total aéroport	1 499 \$	917 \$	917 \$
Total licences et permis	47 \$	148 \$	148 \$
Total droits de mutations immobilières	232 \$	265 \$	200 \$
Total droits sur divertissements	39 \$	44 \$	44 \$
Total amendes	323 \$	326 \$	375 \$
Total intérêts	158 \$	176 \$	176 \$
Total cession d'actifs immobilisés	165 \$	75 \$	75 \$
Total autres	<u>288 \$</u>	<u>65 \$</u>	<u>65 \$</u>
	5 134 \$	2 947 \$	3 278 \$
Total revenus de transferts inconditionnels	411 \$	128 \$	128 \$
Total revenus conditionnels	676 \$	987 \$	1 018 \$
Affectation de surplus	<u>263 \$</u>	<u>0 \$</u>	<u>\$</u>
	1 350 \$	1 115 \$	1 146 \$
<b>TOTAL DES RECETTES</b>	<b>22 323 \$</b>	<b>20 592 \$</b>	<b>21 249 \$</b>



	<u>TOTAL 87</u>	<u>BUDGET 88</u>	<u>PROJETE 88</u>
<b><u>DEPENSES</u></b>			
<b><u>ADMINISTRATION GENERALE</u></b>			
Total législation	179 \$	184 \$	199 \$
Total administration générale	1 029 \$	971 \$	940 \$
Total greffe	287 \$	241 \$	241 \$
Total évaluation	159 \$	173 \$	173 \$
Total gestion du personnel	114 \$	203 \$	193 \$
Total dons et subventions	155 \$	116 \$	186 \$
Total entretien bâtisse	<u>173 \$</u>	<u>109 \$</u>	<u>139 \$</u>
	2 096 \$	1 997 \$	2 071 \$
<b><u>SECURITE PUBLIQUE</u></b>			
Total Service de la police	2 596 \$	2 559 \$	2 757 \$
Total Service d'incendies	<u>610 \$</u>	<u>639 \$</u>	<u>639 \$</u>
	3 206 \$	3 198 \$	3 396 \$
<b><u>TRANSPORT</u></b>			
Total administration transport	227 \$	219 \$	269 \$
Total voirie municipale	1 032 \$	1 310 \$	1 310 \$
Total enlèvement de la neige	430 \$	612 \$	875 \$
Total éclairage des rues	654 \$	667 \$	680 \$
Total circulation	121 \$	110 \$	110 \$
Total stationnements	25 \$	44 \$	44 \$
Total aéroport	<u>1 499 \$</u>	<u>917 \$</u>	<u>917 \$</u>
	3 987 \$	3 879 \$	4 205 \$

	<u>TOTAL 87</u>	<u>BUDGET 88</u>	<u>PROJETE 88</u>
<b><u>HYGIENE DU MILIEU</u></b>			
Total administration	61 \$	78 \$	78 \$
Total purification et traitement	529 \$	545 \$	545 \$
Total distribution	319 \$	449 \$	449 \$
Total épuration	43 \$	54 \$	54 \$
Total égouts	98 \$	122 \$	122 \$
Total ordures	501 \$	528 \$	528 \$
Total autres dépenses d'hygiène	<u>75 \$</u>	<u>88 \$</u>	<u>88 \$</u>
	1 625 \$	1 863 \$	1 864 \$

**URBANISME ET MISE EN VALEUR TERRITOIRE**

Total urbanisme et zonage	329 \$	393 \$	393 \$
Promotion industrielle	238 \$	313 \$	393 \$
Rénovation urbaine	41 \$	36 \$	36 \$
Logement	88 \$	114 \$	114 \$
Autres	<u>0 \$</u>	<u>6 \$</u>	<u>6 \$</u>
	696 \$	861 \$	979 \$

**LOISIRS ET CULTURE**

Total administration	752 \$	530 \$	530 \$
Total activités loisirs	134 \$	151 \$	151 \$
Coût total Théâtre du Cuivre	620 \$	548 \$	578 \$
Coût total Centre Paul VI	74 \$	70 \$	70 \$
Coût total Centre récréatif	700 \$	810 \$	835 \$
Coût total Forum & aréna R. Houle	713 \$	599 \$	624 \$
Patinoires extérieures	12 \$	28 \$	28 \$
Coût total parcs et terrains jeux	409 \$	497 \$	497 \$
Coût total piscines, plages et ports de plaisance	<u>194 \$</u>	<u>224 \$</u>	<u>224 \$</u>
	3 608 \$	3 456 \$	3 537 \$

	<u>TOTAL 87</u>	<u>BUDGET 88</u>	<u>PROJETE 88</u>
<b><u>AUTRES DEPENSES</u></b>			
Total frais de financement	4 619 \$	4 654 \$	4 454 \$
Total autres frais de financement	50 \$	94 \$	50 \$
Total dépenses en immobi- lisations	757 \$	485 \$	559 \$
Total quote-part des dépenses communautaires	8 \$	27 \$	27 \$
Total contribution à d'autres fonds	0 \$	78 \$	78 \$
Total fonds des règlements d'emprunt	128 \$	0 \$	0 \$
Total autres	1 540 \$	0 \$	50 \$
Total mauvaises créances	0 \$	0 \$	0 \$
Total affectation du déficit	<u>0 \$</u>	<u>0 \$</u>	<u>0 \$</u>
	7 102 \$	5 338 \$	5 218 \$
<b>GRAND TOTAL DES DEPENSES</b>	<b>22 320 \$</b>	<b>20 592 \$</b>	<b>21 270 \$</b>

Nous notons, après analyse, que les revenus provenant de la taxation augmentent substantiellement. Les autres catégories de revenus ont tendance à demeurer stationnaires ou à diminuer.

Au niveau des dépenses, une certaine rationalisation a permis d'escompter un budget moins haut en 1988 qu'en 1987.

Le total des frais de financement diminue en 1988 par rapport à 1987. Cependant, en 1989, il connaîtra une augmentation substantielle dû au financement de plusieurs règlements d'emprunt.

De plus, le trésorier a analysé l'ensemble de la problématique financière de la Ville de Rouyn-Noranda. Il arrive à la conclusion que

les années 1989-1990 seront difficiles à budgéter et la ville devra effectuer des coupures importantes ou alors augmenter les taxes de façon substantielle.

Enfin, l'analyse effectuée par le trésorier démontre également la nécessité d'établir une planification à moyen terme (5 ans) des besoins financiers de la ville.

#### 4.4 Les ressources technologiques

Selon la méthodologie, nous devons utiliser le concept technologie au sens large. Nous devons comprendre aussi bien les outils utilisés que les locaux ou encore les méthodes et les techniques comprises à l'intérieur de l'organisation. Nous traitons cette partie en deux (2) sections: les locaux et le système technique.

##### 4.4.1 Les locaux

Ce qui caractérise les différents immeubles que possède la ville est la diversité des bâtiments et les usages différents auxquels ils sont destinés. La ville possède ou gère:

- un (1) hôtel de ville
- un (1) ex-hôtel de ville
- trois (3) arénas
- un (1) curling
- un (1) théâtre
- trois (3) garages

- un (1) aérogare
- trois (3) chalets de sports
- six (6) locaux locatifs (industriels)
- une (1) usine de filtration

Depuis 1986, pas moins de onze (11) bâtiments ont connu ou connaîtront des transformations majeures. Parmi les besoins qui restent à combler, notons le réaménagement de l'Hôtel de ville, des casernes de police et de pompiers, des deux (2) arénas, du garage municipal et de l'usine de filtration.

#### 4.4.2 Le système technique

Dans son ouvrage "Structure et dynamique des organisations", Henry Mintzberg définit le système technique en utilisant deux (2) dimensions: la régulation et la sophistication.

"La régulation est la dimension du système technique qui représente l'influence de ce système sur le travail des opérateurs, le degré du contrôle et de la régulation que les instruments exercent sur ceux qui les utilisent."<sup>11</sup>

Ainsi, selon Mintzberg, la régulation est élevée parmi les organisations telles: une usine d'automobiles ou alimentaire et la régulation est basse parmi les magasins de détail, un département d'éducation et une entreprise de construction, avec des technologies diverses, non automatisées et flexibles.

---

<sup>11</sup>. MINTZBERG, Henry, Structure et dynamique des organisations, Les éditions Agence d'Arc inc. 1984, p. 230.

La Ville de Rouyn-Noranda peut donc être considérée comme une organisation ayant une régulation basse puisque sa technologie s'apparente à celle des magasins de détail et des entreprises de construction. En effet, les systèmes techniques utilisés sont de la machinerie lourde et légère ainsi que des micro-ordinateurs. Les opérateurs ne subissent qu'un faible degré de contrôle de la part des technologies. L'influence de ces systèmes techniques sur le travail est principalement d'alléger les opérations et d'y extraire les tâches harassantes et répétitives.

La sophistication se définit ainsi:

"La sophistication du système technique est la dimension qui représente sa complexité, c'est-à-dire la difficulté qu'on a à le comprendre."<sup>12</sup>

Mintzberg explique que la sophistication joue un rôle dans la conception et la maintenance du système technique. Dans un système technique très sophistiqué, nous retrouvons, en dehors des opérateurs, des ingénieurs, des chercheurs et des concepteurs.

Nous pouvons qualifier la Ville de Rouyn-Noranda d'organisation utilisant un système technique sophistiqué. La municipalité emploie principalement des opérateurs mais confie à des consultants extérieurs le soin de concevoir les systèmes techniques nécessaires à son fonctionnement (système aqueduc, égout, usine de filtration, plan d'urbanisme, plan de circulation automobile...). La nécessité, pour la ville, de travailler

---

12. id (p.86) 11.

avec des systèmes techniques sophistiqués s'accroît. Les nouvelles normes environnementales ainsi que la nature des interventions tant sur le plan humain que technique exigent une sophistication de la technologie.

## CHAPITRE V

### LE CLIMAT ORGANISATIONNEL

Le climat organisationnel est l'une des caractéristiques les plus importantes de toute la problématique selon Peter Chekland. Elle est aussi la plus délicate à traiter puisqu'elle se réfère à la concordance entre les structures d'une organisation, ses activités effectives, ses stratégies et sa philosophie. De plus, l'étude du climat peut comporter l'analyse du style de management, des attitudes et des comportements des dirigeants et des relations de pouvoir dans l'organisation. Elle touche également le climat de travail.

Dans ce chapitre, nous analysons plus spécifiquement les attitudes et comportements des dirigeants (élus et équipe de direction)<sup>1</sup> ainsi que les relations de pouvoir à l'intérieur de la Ville de Rouyn-Noranda. Nous complétons l'étude du climat par l'analyse d'indicateurs (négociation des conventions collectives, l'absentéisme et la rotation du personnel).

Selon Luc Brunet dans son livre "Le climat de travail dans les

---

1. Compte tenu du mandat de la présente recherche, nous utilisons les indicateurs afin de vérifier s'il y a manifestation de malaises importants au niveau des opérateurs.



organisations"<sup>2</sup>, le climat global d'une entreprise est la résultante des micro-climats qui la composent. Le climat constitue, pour ce dernier, la personnalité d'une organisation et contribue à l'image qu'elle projette chez ses employés et même à l'extérieur de ses murs.

Michel Crozier dans "L'acteur et le système" nous donne une formulation simple du pouvoir qui constitue le dénominateur commun de toutes manifestations de pouvoir.

"Le pouvoir au niveau le plus général implique toujours la possibilité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes."<sup>3</sup>

De plus, ce dernier précise que:

"L'organisation rend possible le développement de relations de pouvoir et en fonde la permanence. En effet, le pouvoir, nous l'avons vu, n'existe pas en soi. Il ne peut s'exercer que dans une relation par laquelle deux acteurs acceptent de se lier, ou se trouvent de fait liés, l'un à l'autre pour l'accomplissement d'une tâche donnée;... Pouvoir et organisation sont ainsi indissolublement liés l'un à l'autre."<sup>4</sup>

Le climat organisationnel de la Ville de Rouyn-Noranda est donc

---

2. BRUNET, Luc Le climat de travail dans les organisations, définition, diagnostic et conséquences. Les éditions Agence d'Arc inc., 1983, p. 26, 28.

COTE et al. dans Individu, groupe et organisation, Gaétan Morin, éditeur, 1986, p. 377.

3. CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erheard, L'acteur et le système, Edition du Seuil 1977, p. 57.

4. id (p. 90) 3 p. 66, 67.

le résultat des micro-climats qui existent chez les élus, la direction et les opérateurs. De plus, de l'aveu même de certains élus, le climat organisationnel de la ville sera satisfaisant pour les élus et pour le personnel en autant que l'exercice du pouvoir par chacun des groupes (élus et fonctionnaires) sera accepté, consenti et respecté.

Cependant, Crozier précise que les structures et les règles de l'organisation déterminent les lieux où les relations de pouvoir pourront se développer. Ces lieux sont des zones d'incertitudes organisationnelles, endroits où la capacité d'action des individus ou des groupes peuvent exercer un contrôle sur une source d'incertitude.

"Ainsi, plus la zone d'incertitude contrôlée par un individu ou par un groupe sera cruciale pour la réussite de l'organisation, plus celui-ci disposera de pouvoir."<sup>5</sup>

### 5.1 Les attitudes et les comportements

La nature et les exigences du fonctionnement des municipalités font en sorte que le Conseil de ville est, de par ses attitudes et ses comportements, l'élément déterminant du style de gestion à l'intérieur de l'organisation et de son climat organisationnel.

Afin de mieux comprendre la situation, il faut se référer au vécu des deux (2) ex-villes. En effet, le style de gestion centralisateur et le contrôle exercé sur l'information par les deux (2) ex-directeurs

---

5. id (p. 90) 3, p. 67.

généraux, fortement ressentis par les élus, de même que des différends très profonds entre le directeur général de l'ex-Ville de Rouyn et son Conseil, sont à la base des attitudes et comportements des élus et de la direction de la nouvelle ville.<sup>6</sup>

#### 5.1.1 Les décideurs

Le Conseil de Ville de Rouyn-Noranda remplit son mandat, exerce son pouvoir et contrôle le fonctionnement de l'organisation par différents moyens:

- les assemblées de Conseil, leur fréquence et la division des tâches entre élus;
- les lignes ouvertes;
- un comité de quartier.

Les membres du Conseil considèrent important de connaître tous les rouages du fonctionnement municipal et entendent participer pleinement à son évolution.

##### 5.1.1.1 Les assemblées de Conseil, leur fréquence et la division des tâches entre élus.

Notre analyse porte du 9 mars 1987, date de la première réunion du Conseil, au 6 juin 1988. Pendant cette période, il s'est écoulé soixante-six (66) semaines. Pendant ces soixante-six (66) semaines, il y

---

<sup>6</sup>. Ces éléments sont validés d'une part par les acteurs eux-mêmes et d'autre part par des allusions contenues dans les rapports des consultants qui ont produit les études sur les ex-villes en vue de la fusion.

eut quarante-sept (47) assemblées de Conseil régulières ou spéciales. De plus, pendant cette même période, il y eut également cinquante-deux (52) réunions de travail. Parmi ces réunions de travail, quarante-sept (47) eurent lieu avant l'assemblée de Conseil. L'assiduité aux réunions de Conseil s'établit comme suit:

TABLEAU 3

PARTICIPATION AUX ASSEMBLEES DE CONSEIL

	<u>Présent</u>	<u>Absent</u>	<u>% présence</u>
M. Jacques Bibeau	34	13	72.34
Normand Plourde	45	2	95.74
Raymond Ouimet	44	3	93.62
Gérard Marinovich	41	6	87.23
Paul Nault	33	14	70.21
Joseph Hébert	45	2	95.74
Michel Larouche	42	5	89.36
Gilles Cloutier	44	3	93.62
Ghislain Cotnoir	43	4	91.69

Le nombre de réunions ainsi que le taux de participation laissent à penser que le Conseil veut être associé de très près à la gestion hebdomadaire de la ville.

Concurremment aux assemblées de Conseil et de travail, le maire a dévolu à chacun des membres du Conseil une responsabilité particulière correspondant à un secteur d'activités municipales (loisirs, personnel, finance), l'objectif étant qu'un conseiller se préoccupe davantage d'un domaine particulier et soit ainsi capable de fournir des explications au Conseil, tout en agissant également comme personne-ressource auprès des chefs de service.

En plus des réunions de Conseil, de travail et des responsabilités particulières, le Conseil a créé six (6) comités ou commissions qui ont comme mandat de traiter des sujets ad hoc. Ces comités ou commissions peuvent être permanents ou avoir une durée de vie limitée.

Le haut niveau d'intérêt de la chose municipale par les élus laisse à penser que chacun des membres entend participer pleinement au contrôle des zones d'incertitudes.<sup>7</sup>

Cependant, le mode de fonctionnement adopté par le Conseil en est un de consensuel et Alain Baccigalupo décrit ainsi les répercussions d'un tel mode de fonctionnement:

La très grande majorité des municipalités, surtout dans les villes de plus de 20 000 habitants, fonctionnent de façon particulièrement consensuelle. Nous devons même dire, car c'est là, hélas, une autre extrémité à peine plus acceptable que dans plusieurs villes importantes, le style

---

7. id (p. 91) 5.

de gestion consensuel que l'on connaît est quasiment la conséquence d'un style de gestion plus autoritaire que véritablement démocratique.<sup>8</sup>

#### 5.1.1.2 Les lignes ouvertes

Les lignes ouvertes sur les ondes de CKRN-radio débutent le 5 octobre 1987, soit sept (7) mois après l'élection du premier Conseil municipal (1er mars 1987). Ces émissions sont présidées par le maire, ont lieu une fois par mois et sont annoncées à l'avance pour que les citoyens puissent se préparer. Jusqu'à présent, il y a eu sept (7) émissions pendant lesquelles cent cinquante-quatre (154) interventions furent effectuées, soit par des citoyens, soit par l'animateur ou encore par le maire lui-même. A l'analyse, nous nous apercevons que, outre les sujets traités par le maire, les autres interventions ne portent uniquement que sur des services directs aux citoyens, ex: l'éclairage des rues, le déneigement, la signalisation, la vitesse, le sable dans les rues, les trottoirs, les patinoires, les subventions aux organismes.

L'émission étant présentée le lundi de chaque mois entre 11 h 00 et 11 h 45, on peut dire qu'elle est accessible à tous.

La compilation, effectuée par le greffier qui assiste à toutes les émissions, démontre que l'intérêt des citoyens de Rouyn-Noranda se concentre donc sur le rôle traditionnel de la municipalité, soit les services directs et de première ligne. Cela permet de plus au maire de

---

8. id (p. 63) 3, p. 251.

connaître l'opinion des résidents de la ville.

#### 5.1.1.3 Un comité de quartier

Suite aux dernières élections, le conseiller du district no 3 met en place un comité de quartier. Les citoyens du quartier se rencontrent à toutes les sept (7) ou huit (8) semaines avec leur représentant. Ce dernier en profite pour les informer des activités de la municipalité et les citoyens en retour échangent sur les problèmes qu'ils vivent et les actions qu'ils souhaitent prendre pour les solutionner.

Cette activité se déroule uniquement dans le district no 3 et s'associe à la démarche de Ville en Santé.<sup>9</sup> Les autres membres du Conseil ne sont pas favorables à ces comités car ceux-ci créent, selon eux, une structure parallèle au Conseil de ville.

#### 5.1.2 Les perceptions

A la lumière des discussions avec les élus, nous constatons que même si le Conseil se réunit fréquemment et qu'il adopte un mode de fonctionnement consensuel, il demeure qu'une certaine désillusion s'est installée face à leur façon de travailler.

Ces déceptions originent, d'une part, de l'impossibilité pour le Conseil de se réunir afin de discuter et de s'entendre sur les grands

---

<sup>9</sup>. Le concept de Ville en Santé a été développé à Seattle aux Etats-Unis et vise à l'amélioration à tous les points de vue de la qualité de vie dans les villes.

dossiers de la municipalité et, d'autre part, sur l'obligation que les conseillers ont de cautionner, après coup, les orientations prises par le maire.

De plus, les conseillers responsables de dossiers particuliers ne se sentent pas suffisamment consultés lors d'intervention par l'appareil municipal dans le domaine dont ils assument une responsabilité.

Les conseillers estiment que le fait que le maire a annoncé son départ à la fin de son terme explique que ce dernier adopte une attitude moins participative avec ses conseillers.

Ces derniers se tournent donc vers des préoccupations de gestion courante de la municipalité afin d'assumer leur rôle d'élus.

## 5.2 La direction

La direction comprend le directeur général, le directeur des Services administratifs et trésorier, le directeur des Services techniques, le greffier et les chefs de service, étant situé au sommet hiérarchique de la ville et étant l'épine dorsale de toute l'organisation sur qui reposent la planification, les opérations et la continuité des affaires de la ville. De plus, la Loi sur les cités et villes confirme par différents articles les rôles et pouvoirs du directeur général, du



greffier et du trésorier.<sup>10</sup>

L'endroit stratégique que ces personnes occupent dans la hiérarchie organisationnelle ainsi que leur implication plus active à la vie de l'organisation fait en sorte que ses cadres se sentent davantage engagés dans le climat de la Ville de Rouyn-Noranda.<sup>11</sup>

Ainsi, ayant vécu, pour plusieurs, les effets du style de gestion centralisatrice en plus des tensions générées par le conflit entre un Conseil de l'ex-ville et la direction générale, ces derniers se soumettent au mode de fonctionnement du nouveau Conseil de ville.

Plusieurs programmes sont déjà en marche avant la fusion des ex-villes (assainissement des eaux, revi-centre, réfection de la route 117, améliorations du Théâtre du Cuivre). L'intégration des deux (2) organisations et l'excellente performance de l'activité économique augmentent de façon considérable la somme de travail de l'équipe de direction. La mise en place par ces derniers de principes de gestion et de moyens d'actions efficaces permettent de compléter les travaux selon les échéanciers et les budgets prévus tout en collaborant avec les investisseurs et en réalisant l'unification des deux (2) ex-organisations.

---

<sup>10</sup>. La Commission municipale a entendu plusieurs appels logés par des officiers municipaux qui avaient été congédiés ou rétrogradés par leur Conseil de ville et les jugements exécutoires de la Commission ont été généralement favorables aux fonctionnaires.

<sup>11</sup>. BRUNET, Luc Le climat de travail dans les organisations: définition, diagnostic et conséquences, Les éditions Agence d'Arc inc. 1983, p. 23.

Le haut niveau de performance atteint par l'équipe, et reconnu par le Conseil, procure aux membres une grande satisfaction, reporte au second plan les frustrations de chacun et limite les jeux de pouvoirs. Quoiqu'il eut pour chacun des individus des manifestations indéniables d'intolérance au stress.

La nouvelle structure organisationnelle de la ville ainsi que les récentes échelles salariales et politiques administratives<sup>12</sup> (outils de gestion inexistantes dans les ex-villes) favorisent un climat de travail stimulant exigeant où la formation, l'expérience et les connaissances des individus sont mises à profit.<sup>13</sup>

#### 5.2.1 Les perceptions

Les perceptions qui prévalent à l'intérieur du groupe composant la direction ont été validées à l'occasion d'une rencontre officielle et lors de plusieurs discussions qui eurent lieu au cours des réunions du comité de gestion.

---

12. La parution de trois (3) études démontre que ces outils se comparent avantageusement aux autres villes du Québec et à certaines entreprises ayant le même nombre d'employés.

Union des municipalités du Québec, Enquête salariale 1987 sur les cadres des municipalités du Québec.

Union des municipalités du Québec, Enquête salariale 1988 sur les cadres des municipalités du Québec.

Raymond Chabot Martin Paré, Rapport d'enquête salariale 1988 cadres municipaux.

13. Cette constatation est d'ailleurs apparue comme problématique dans le chapitre IV, point 4.2.2.2., vision de la problématique du comité de gestion.

Pour l'équipe de direction, un sentiment se généralise, soit celui que le tempo ne pourra être encore maintenu longtemps. Les problèmes et les interventions exigent plus de recherches et de réflexion. De plus, une priorisation des dossiers doit obligatoirement se faire afin de réduire les pertes d'énergie.

Enfin, si la ville comme organisation se propose d'intervenir dans de nouveaux secteurs, soit les domaines social, économique et environnemental, cette dernière doit se doter des outils nécessaires afin de jouer correctement son rôle. Sur cet aspect, les membres du comité de gestion ne sont pas persuadés que les élus soient prêts à mettre en place les moyens pour affronter ces nouveaux défis. Un sentiment de méfiance est donc présent de la part de l'équipe de direction craignant ainsi d'être obligé de couvrir ces nouveaux domaines, par la force des choses, sans avoir les budgets et le personnel pour y faire face.

### 5.3 Les indicateurs

Un des moyens pour vérifier la qualité du climat qui prévaut à l'intérieur d'une organisation est d'analyser certains indicateurs. Ces points de repère permettent d'indiquer des anomalies reflétant les symptômes de problèmes organisationnels.

Nous utilisons trois (3) indicateurs qui nous semblent

pertinents<sup>14</sup>:

- la négociation des conventions collectives;
- l'utilisation des congés de maladie;
- la rotation du personnel.

### 5.3.1 La négociation des conventions collectives

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1987 et le 6 juin 1988, six (6) conventions collectives se négocient; avant la fusion, nous en comptons onze (11). Au dire des parties, et malgré les moyens de pression qui ont été exercés par les cols blancs et les cols bleus, on peut dire que le climat est bon et en aucun temps les intervenants sentent que le climat de travail et de négociation sont malsains. La discussion et les échanges ont toujours été présents et tous sont conscients de la problématique qu'engendre la fusion de deux organisations.

Une fois que la convention collective des cols blancs et bleus est signée, les autres contrats de travail se sont signés rapidement.

Les principes qui ont présidé les négociations ont été:

- 1) la protection des employés réguliers;
- 2) la formation de ces mêmes employés;

---

<sup>14</sup>. Ce sont des indicateurs les plus couramment utilisés pour qualifier le climat organisationnel. BRUNET, Luc, Le climat de travail dans les organisations, Les éditions Agence d'Arc inc. 1983, chapitre IV, p. 94.

### 3) l'amélioration du milieu et des outils de travail.

L'exécutif syndical nous confie que, en autant que la ville respecte les principes énumérés ci-haut et qui sont à la base de la négociation, les bonnes relations vont se maintenir et les travailleurs et travailleuses vont collaborer à l'intégration des deux (2) ex-organisations. Toutefois, l'amélioration du milieu et des outils de travail semblent prioritaires pour ces derniers.

#### 5.3.2. L'utilisation des congés de maladie

Les congés de maladie sont un indicateur significatif pour le climat organisationnel puisque tout le personnel qui est à l'emploi de l'ex-Ville de Rouyn avant avril 1983 bénéficie de quinze (15) jours de congés de maladie remboursables si non-utilisés et tout le personnel à l'emploi de l'ex-Ville de Noranda avant mai 1985 bénéficie, quant à lui, de huit (8) jours de congés de maladie monnayables si non-utilisés. Tout le personnel embauché après avril 1983 pour l'ex-Ville de Rouyn et après mai 1985 pour la nouvelle ville bénéficie de six (6) jours de congés de maladie non-monnayables.

La ville ne recourt pas systématiquement au billet du médecin pour justifier ledit congé. Ainsi, l'utilisation des congés de maladie n'est pas reliée uniquement à des difficultés de santé chez le personnel.

Une utilisation élevée des congés de maladie indique soit des problèmes au niveau de la santé des employés (qui peuvent être imputables

au milieu de travail), soit une insatisfaction de ces derniers face à leur emploi à la ville.

Le tableau 4 qui suit nous présente des statistiques d'utilisation de congés de maladie par le personnel syndiqué et non-syndiqué durant les années 1987 et 1988.

TABLEAU 4

CONGES DE MALADIE

Personnel syndiqué

	<u>Nombre d'heures totales disponibles</u>	<u>Nombre d'heures utilisées</u>	<u>% d'utilisation</u>
1987	11 045	4 014	36,34
1988	10 032	5 043	53,86

Personnel non-syndiqué

1987	1 423,50	75,25	5,29
1988	1 387	137,50	9,91

Source: Service du personnel, Ville de Rouyn-Noranda

La diminution des heures totales disponibles entre 1987 et 1988 s'explique par le départ de vingt-quatre (24) personnes syndiquées qui bénéficient d'un nombre élevé de congés de maladie et de la mise à la retraite de trois (3) personnes non-syndiquées qui n'ont pas été remplacées.

L'augmentation du pourcentage d'utilisation chez le personnel syndiqué et non-syndiqué se justifie de deux (2) façons:

- 1) Aucune compilation du nombre d'heures utilisées n'était effectuée à l'ex-Ville de Noranda. Le nouveau système fut mis en place à la fin de 1987 pour la nouvelle ville.
- 2) Le personnel syndiqué qui ne bénéficie pas des congés de maladie monnayables, considère subir une perte lorsqu'il n'utilise pas les six (6) jours mis à leur disposition en cas de maladie, d'où l'incitation à utiliser les journées disponibles.

L'écart du pourcentage d'utilisation des congés de maladie entre le personnel syndiqué et non-syndiqué tend à démontrer que les cadres de la ville se sentent davantage engagés dans le climat organisationnel.<sup>15</sup>

Nous constatons que cet indicateur ne nous signale pas une sur-utilisation des congés de maladie et semble plutôt refléter une situation normale.

### 5.3.3 Le roulement de personnel

Le roulement de personnel est un autre indicateur qui peut nous signifier la présence de malaises à l'intérieur de l'organisation. Ainsi, un roulement dont on ne sait expliquer la cause peut supposer des

---

15. id (p. 98) 11.

problèmes au niveau du climat de travail.

Le tableau 5 nous indique les départs et les rentrées de personnel à la ville durant les années 1987 et 1988.

TABLEAU 5

ROULEMENT DE PERSONNEL

Personnel syndiqué

	<u>Départs</u>	<u>Rentrées</u>
1987	13	14
1988	11	13

Personnel non-syndiqué

1987	3	5
1988	3	1

Source: Service du personnel, Ville de Rouyn-Noranda

Par l'analyse des départs pour l'ensemble du personnel, nous constatons que sur les trente (30) personnes qui ont quitté:

- sept (7) personnes prennent leur retraite;
- trois (3) personnes quittent pour des raisons de santé;
- deux (2) personnes sont mises à pied suite à des coupures dans le budget d'opération de l'aéroport par Transport Canada;



- une (1) personne retourne aux études;
- six (6) personnes sont remerciées de leurs services car leur rendement ne correspond pas aux exigences.

Ainsi, sur une période de deux (2) ans, dix-sept (17) personnes quittent la ville pour "autres motifs", ce qui est relativement peu compte tenu du contexte de la fusion.

L'observation de l'indicateur roulement de personnel ne permet pas, non plus, de signaler des anomalies à l'intérieur du climat de travail de la ville.

#### 5.4 Constatations

Le climat organisationnel n'est ni apparent ni quantifiable. Il représente des émotions véhiculées par le personnel travaillant à l'intérieur d'une organisation.

A la Ville de Rouyn-Noranda, on constate que le climat de travail y est bon puisqu'à la lumière des discussions que nous avons eues avec les élus, l'équipe de direction et les opérateurs, nous ne pouvons percevoir de malaises importants. Certes, nous notons des problèmes mais, de l'avis de tous, la fusion s'est bien déroulée et chacun des groupes a réussi à contrôler des zones d'incertitudes lui permettant d'exercer son pouvoir à l'intérieur de l'organisation.

L'analyse faite dans ce chapitre permet de mieux comprendre l'identification des zones problématiques présentée à l'étape suivante.

## CHAPITRE VI

### L'ELABORATION D'UNE PROBLEMATIQUE

Dans ce chapitre, il s'agit d'identifier les zones problématiques de l'organisation. Nous les regroupons sous les trois (3) systèmes, soit le législatif, la planification et la gestion. Nous nous attardons aux zones problématiques les plus importantes, nous en identifierons les causes et les effets.

L'objectif poursuivi étant d'en arriver à déterminer un goulot d'étranglement, endroit où il y a des opportunités de développement. Les opportunités permettraient une amélioration de la condition générale de l'organisation.

#### 6.1 Le système législatif

<u>Zones problématiques</u>	<u>Causes</u>	<u>Effets</u>
1 - Beaucoup d'assemblées de Conseil et de réunions de travail	- désir des membres du Conseil	- réduit les efforts de planification du travail et évite la priorisation des dossiers
- 47 assemblées de Conseil	- volume de travail dû à la fusion des deux organisations	- augmentation des sujets de moindre importance à traiter
- 52 réunions de travail en 66 semaines	- nombreux changements dans les lois régissant la municipalité	- surcharge du Service du greffe et de tout l'appareil administratif
	- réaction au fonctionnement des ex-Villes de Rouyn et Noranda	

<u>Zones problématiques</u>	<u>Causes</u>	<u>Effets</u>
2- Beaucoup de changements sont apportés aux règlements municipaux au fil des demandes des citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aucun échéancier n'a été élaboré pour traiter les différents dossiers</li> <li>- désir de voir bouger les choses rapidement</li> <li>- réaction au fonctionnement des deux ex-Villes de Rouyn et Noranda</li> <li>- aucune réflexion n'a été effectuée sur les principes devant guider la réglementation</li> <li>- aucune réflexion sur le type de ville que l'on veut créer</li> <li>- fusion des deux organisations</li> <li>- évolution des critères et normes municipales</li> <li>- obligation de faire respecter les règlements existants</li> <li>- règlements inexistant touchant certains secteurs</li> <li>- manque de connaissance des citoyens face à la réglementation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- surcharge de l'appareil administratif municipal et spécialement le greffe</li> <li>- favorise la création de deux classes de citoyens, les citoyens plus revendicateurs par rapport à ceux qui le sont moins</li> <li>- démotive le personnel dans l'application des règlements</li> <li>- projette l'image d'une organisation peu sérieuse</li> </ul>

<u>Zones problématiques</u>	<u>Causes</u>	<u>Effets</u>
3- Plusieurs décisions sont votées sans que le Conseil ait pris le temps d'étudier à fond le sujet et sans connaître toutes les répercussions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plusieurs membres du Conseil ne prennent pas le temps de lire les documents qui leur sont distribués quelques jours avant les assemblées de Conseil</li> <li>- la fréquence des réunions de Conseil et de travail ne permet pas de lire l'ensemble de la documentation</li> <li>- les préoccupations du Conseil sont tournées vers la gestion des opérations plutôt que vers la planification du milieu de vie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le Conseil n'est pas satisfait lorsque le personnel applique la décision</li> <li>- occasionne des frictions entre élus et fonctionnaires, ce qui augmente le stress dans le fonctionnement interne</li> <li>- augmente le travail et oblige des modifications aux règlements et aux résolutions afin d'ajouter les omissions ou apporter des corrections</li> </ul>
4- Le Conseil ne peut satisfaire les nouveaux besoins de développement de Rouyn-Noranda	- cadre juridique d'intervention des municipalités du Québec ne le permet pas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- crée de l'insatisfaction chez les élus et la population</li> <li>- crée des conflits entre élus et permanents</li> </ul>
5- Lors d'une élection, il est possible que plus de 50% des membres du Conseil ne soient réélus	- base du système démocratique	- une période de six (6) à huit (8) mois doit être allouée afin que tous les nouveaux élus soient informés des dossiers

## 6.2 Le système de planification

<u>Zones problématiques</u>	<u>Causes</u>	<u>Effets</u>
1- Certains élus se sentent peu concernés par l'élaboration des différents plans directeurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- domaine très technique, doit souvent avoir un bagage de connaissances et d'expériences importantes</li> <li>- pas d'efforts de vulgarisation de la part des spécialistes</li> <li>- les élus ne voient pas toute l'importance de tels plans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- provoque des tensions et des lenteurs au moment de l'application</li> </ul>
2- Des secteurs importants de la vie municipale qui ne possède pas de plan directeur (parcs et espaces verts, loisirs, circulation, informatique)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dispendieux à faire fabriquer</li> <li>- les élus et cadres supérieurs n'en voient pas la nécessité</li> <li>- peur d'être aspirés dans un engrenage d'où on ne peut plus sortir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- erreur de parcours</li> <li>- les coûts d'opération sont plus élevés</li> <li>- administration à courte vue</li> <li>- gestion toujours à bout de souffle</li> <li>- les impondérables de fonctionnement sont plus difficiles à absorber dans l'opération courante</li> <li>- provoque beaucoup de réunions pour ajuster le tir.</li> </ul>

<u>Zones problématiques</u>	<u>Causes</u>	<u>Effets</u>
3- Ressent beaucoup d'incertitude chez les cadres supérieurs face aux orientations de la nouvelle ville	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aucun ordre dans les actions à poser</li> <li>- la mission et les objectifs de la nouvelle ville n'ont pas été clairement formulés</li> <li>- obligations générées par les différentes lois</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- favorise l'indécision et des retards dans les travaux</li> <li>- augmente le stress chez le personnel de direction</li> <li>- les objectifs sont différents chez les élus, la direction générale et chacune des directions</li> <li>- augmente le risque conflits élus -vs- permanents, direction -vs- direction</li> </ul>

### 6.3 Le système de gestion

<u>Zones problématiques</u>	<u>Causes</u>	<u>Effets</u>
1- Des postes à l'intérieur de l'organigramme sont régulièrement remis en question	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mauvaise définition des besoins</li> <li>- la mission et les objectifs de l'organisation n'ont pas été définis</li> <li>- on se réfère à des modèles (Val d'Or, entreprises privées) qui s'appliquent mal à Rouyn-Noranda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- remet en cause les postes à chaque fois qu'il y a un départ</li> <li>- beaucoup d'énergies sont mises à prouver l'utilité des postes ou à se défendre.</li> </ul>

<u>Zones problématiques</u>	<u>Causes</u>	<u>Effets</u>
2- Les élus servent d'intermédiaires entre le citoyen et l'appareil municipal dans le quotidien des opérations de la ville	<ul style="list-style-type: none"> <li>- droits du citoyen</li> <li>- aucun mécanisme de prévu où les citoyens pourraient être entendus</li> <li>- les rôles et pouvoirs du Conseil n'ont pas été définis</li> <li>- rentabilité politique selon le modèle des gouvernements supérieurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'acheminement des dossiers ne se fait pas au bon niveau hiérarchique</li> <li>- complique la solution du problème</li> <li>- augmente le stress du personnel</li> <li>- évite que les citoyens s'adressent aux responsables et dédouble le travail</li> </ul>
3- Manque de coordination et d'unité de pensée entre les différentes directions et services (Travaux publics, parcs et espaces verts, polices, comptabilité)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de réunions de planification du travail</li> <li>- fonction de la structure de l'organigramme de fonctionnement</li> <li>- q u a n t i t é considérable de travail à effectuer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- occasionne des plaintes de la part des citoyens et des élus</li> <li>- augmente les coûts</li> <li>- projette une image négative chez les citoyens et le personnel</li> </ul>

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <p>4- Certains secteurs sont surchargés de travail (greffe, comptabilité, Services techniques)</p>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- les élus favorisent des performances individuelles plutôt que le travail d'équipe</li> <li>- pas de procédure interne dans le traitement de certains dossiers</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- surcharge certains individus de postes névralgiques</li> <li>- crée de la frustration, voire même de la jalousie entre les personnes</li> </ul>   |
| <p>5- La ville éprouve des problèmes de budget pour réaliser les opérations et les immobilisations</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi 190 - taux de taxe de ex-Noranda</li> <li>- aucune priorité n'a été donnée dans le passé face aux travaux d'immobilisations secteur Rouyn</li> <li>- fonctionner au gré des subventions gouvernementales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- diminuer les dépenses de fonctionnement pour augmenter ceux du service de la dette</li> <li>- démobilise les troupes</li> <li>- on ne peut réaliser les plans de maintenance préventive (machinerie lourde, aqueduc, égouts)</li> <li>- crée des tensions entre les élus et les fonctionnaires</li> </ul> |

#### 6.4 Constatations

Nous n'avons pas énuméré tous les problèmes qu'il peut y avoir à l'intérieur de l'organisation. Nous avons plutôt choisi ceux qui nous semblent les plus pertinents qui et desquels découlent plusieurs effets. Le fonctionnement adopté par la nouvelle ville (sans stratégie globale précise) semble avoir été le meilleur compte tenu des circonstances. Henry Mintzberg corrobore bien la situation:



Dans certains cas, l'absence de stratégie est temporairement et parfois même nécessaire. Par exemple, il se peut qu'il y ait un "temps mort", sans stratégie, pendant la période de transition entre une stratégie "usée" et une nouvelle stratégie plus viable. Ou bien il se peut que l'absence de stratégie soit due à un environnement si turbulent qu'il serait dangereux de vouloir établir une stratégie ferme pour un certain temps..."<sup>1</sup>

Les zones problématiques furent présentées aux élus et aux membres du comité de gestion lors de deux (2) rencontres distinctes. Suite aux discussions, ils ont convenu de la justesse des zones problématiques et de leurs effets sur l'organisation. Les élus considèrent cependant qu'un regard sévère a été posé sur la ville et son personnel. Ils considèrent que, compte tenu de la situation (intégration des deux (2) organisations), que les choses se sont bien déroulées et que le temps est maintenant venu pour les élus et l'équipe de direction d'établir une direction et des stratégies d'action.

---

1. MINTZBERG, Henry, Gestion, Les organisations ont-elles besoin de stratégies? Vol. 12, no 4, novembre 1987, p. 7.

## CHAPITRE VII

### L'ANCRAGE

Nous allons, dans ce chapitre, déterminer la perspective avec laquelle nous allons étudier la problématique. Nous fixons également les paramètres essentiels du système d'activités humaines qui servent de références pour étudier la situation problématique.

Selon Chekland, l'ancrage comprend trois (3) étapes:

- 1) Le choix du système pertinent à la situation problématique sélectionnée.
- 2) La définition du système pertinent.
- 3) La validation de la définition.

Après avoir discuté avec les intervenants (les décideurs et les chefs de direction), la principale lacune de la Ville de Rouyn-Noranda se situe au niveau de la planification de son devenir et des stratégies qui accompagneront les orientations qui seront prises. Les moyens dont la ville dispose, tant du côté humain, financier ou technique, sont adéquats ou peuvent facilement le devenir. Il s'agit maintenant de canaliser les énergies. Nous allons travailler sur un modèle pour arriver à cette fin.

### 7.1 Le choix du système pertinent

Le choix du système pertinent repose sur des constatations que nous retrouvons dans les chapitres précédents. Le chercheur ajoute ici des observations qui font l'unanimité tant chez les élus que chez l'équipe de direction. Ces éléments précisent le cadre d'intervention du système pertinent.

Le Conseil municipal, lors d'une rencontre de travail, reconnaît la pertinence de ces constatations et souligne qu'il est important d'en tenir compte dans le choix du système. De même, l'équipe de direction juge nécessaire d'inclure ces éléments dans le processus de sélection du système pertinent.

Ces constatations sont que la ville possède présentement:

1) Une équipe de personnes récemment élues qui ont l'énergie, la compétence et la volonté de réaliser l'avancement de la ville à tout point de vue.

2) Une équipe de direction jeune, bien formée et expérimentée qui met en place des méthodes de gestion modernes et adaptées à la situation.

3) Du personnel de contrôle et d'exécution en nombre suffisant et expérimenté qui a le désir de réaliser des choses.

4) Une population ouverte (fusion le démontre), prête au

changement, qui a le goût de vivre dans une belle ville en santé.

5) Des budgets d'opération et d'immobilisations importants, parmi les bons au Québec, dans la catégorie des villes de 25 000 à 40 000 habitants.

6) Un contexte économique favorable qui semble vouloir se maintenir.

Une bonne planification stratégique, selon Henry Mintzberg<sup>1</sup>, donne une direction, concentre les efforts, définit l'organisation et donne la cohérence. Cependant, il faut un bon dosage entre une bonne planification, les stratégies et leur implantation.

"Mais on ne manque pas d'exemples d'organisations qui ont raté leur coup malgré une bonne stratégie, simplement parce qu'elles ont raté leur implantation. En effet, un excès de planification peut parfois gêner l'efficacité de l'exécution des commandes, ..."2

Compte tenu des faiblesses aux zones problématiques identifiées, le système pertinent devra obligatoirement tenir compte que:

1) L'organisation est composée d'élus et de permanents.

2) Les champs d'intervention de la municipalité sont variés (police, pompiers, loisirs, travaux publics, aéroport).

---

1. MINTZBERG, Henry, Gestion, Les organisations ont-elles besoin de stratégies? Un autre point de vue. Novembre 1987, p. 5.

2. id (p. 117) 1.

3) Plusieurs éléments importants (politique, logique d'intervention, gestion, région éloignée) doivent être considérés.

4) Les clientèles sont très différentes les unes des autres (enfants, adultes, personnes âgées, travailleurs, investisseurs, professionnels, etc.).

5) L'opérationnalisation du système devra être précise tout en étant rapide et facile à comprendre, quitte à être moins rigoureuse. Le système doit être plaisant à utiliser.

En effet, David J. Hall et Maurice A. Saias démontrent que l'introduction et le développement de la planification stratégique sont conditionnés par la structure. L'effort requis pour formuler le premier plan stratégique est en effet si lourd qu'il a peu de chance d'être spontané.

"Pour qu'elle réussisse, c'est-à-dire apparaisse et se développe, une pression constante doit être maintenue. L'effort de chacun sera fonction de l'attitude de la direction générale face à la planification".<sup>3</sup>

Nous interprétons "direction générale" dans son sens large et nous comprenons le Conseil et l'équipe de direction.

En autant que le système corresponde à ces critères, il pourra

---

<sup>3</sup>. HALL, David J., SAIAS, Maurice A., Revue française de gestion, Les contraintes structurelles du processus stratégique. Novembre et décembre 1979, p. 181.

être implanté et donnera de bons résultats.

### 7.2 La définition du système pertinent

La méthode d'analyse des systèmes souples de Checkland exige, au point d'ancrage, que l'on rédige une définition du système sélectionné afin d'obtenir une représentation du système. Nous avons naturellement, avant de retenir une définition, rédigé et proposé plusieurs hypothèses. La définition du système pertinent est donc:

"l'ensemble des activités qui permettront aux dirigeants de la Ville de Rouyn-Noranda, en tenant compte du contexte historique, politique, des lois régissant la municipalité, des ressources humaines, financières et techniques dont elle dispose, d'établir les objectifs à atteindre et de déterminer les stratégies d'action adéquates afin de mieux desservir les citoyens."

### 7.3 La validation de la définition

Selon Checkland, nous devons nous assurer que la définition du système est bien construite, qu'elle est cohérente avec la notion du système d'activités humaines et demeurera liée à l'action. Pour ce faire, il nous propose six (6) critères:

1) Propriétaire du système:

La Ville de Rouyn-Noranda.

2) L'environnement et super-système:

- L'histoire de la Ville de Rouyn-Noranda.
- Les lois régissant les opérations de la ville.

- La vie politique.

3) Clients du système:

- Les dirigeants de la Ville de Rouyn-Noranda.
- Les citoyens de la Ville de Rouyn-Noranda.

4) Transformation:

- Etablir les objectifs.
- Déterminer les stratégies d'action.

5) Acteurs:

- Les dirigeants de la Ville de Rouyn-Noranda.

6) Point de vue:

- Maintenir l'organisation municipale dans son champ d'activités et de juridiction.
- Eviter les conflits élus vs permanents dû à des objectifs divergents.
- Suivre les besoins des citoyens.

#### 7.4 L'aspect théorique

L'objectif visé dans la définition du système pertinent est d'établir à la Ville de Rouyn-Noranda un processus de planification stratégique. Cette visée semble correspondre à un besoin puisque, dans le

mandat confié à la firme Maheu Noiseux<sup>4</sup> par le Conseil provisoire de la Ville de Rouyn-Noranda, nous retrouvons les éléments intrinsèques à l'établissement d'un processus de planification stratégique. Même si nous notons des faiblesses importantes sur le plan méthodologique lors de la réalisation du travail, cela dénote la préoccupation de la part des dirigeants de la ville face à une démarche structurée de planification.

La nature même des problèmes vécus par la Ville de Rouyn-Noranda démontre qu'un processus de planification stratégique est nécessaire pour cette dernière.

Le besoin repose donc sur:

- 1) Le caractère politico-administratif de l'organisation municipale.
- 2) Les champs d'intervention municipale.
- 3) L'essence même du rôle des dirigeants d'organisations.
- 4) Les changements rapides qui s'opèrent dans la société.

#### 7.4.1 Le caractère politico-administratif

En général, au Québec, le caractère politique de l'organisation municipale a été longtemps nié par les élus municipaux eux-mêmes. Cependant, le vécu et le mode de fonctionnement des villes font en sorte que cette négation ne supporte pas l'analyse.

---

4. Société-Conseil Maheu Noiseux, Ville de Rouyn-Noranda structure d'organisation, novembre 1986, p. 1.



En effet, Monsieur Claude Castonguay, dans son rapport sur l'urbanisation au Québec, écrit:

"Pourtant il ne fait aucun doute que les décisions et les orientations que prennent de nos jours les administrations urbaines ont toutes sortes de conséquences qui affectent les citoyens de diverses façons.

... Les décisions que sont appelées à prendre les administrations urbaines ne sont donc pas d'un caractère neutre ou purement administratif mais bien de caractère politique. Il faut donc reconnaître que les administrations urbaines sont d'abord des organismes à caractère politique, leur caractère administratif y étant subordonné."<sup>5</sup>

De plus, Baccigalupo, dans son chapitre sur la démocratie locale, souligne:

"Or, la gestion municipale est loin d'être une simple accumulation quotidienne de problèmes domestiques. Parce qu'elle implique inmanquablement des choix, elle est, par essence et en pratique, une activité éminemment politique.

Gouverner c'est choisir.

La rareté des ressources disponibles face à l'infinité des besoins à satisfaire, que ce soit aux niveaux fédéral, provincial ou municipal, oblige bel et bien les élus locaux à opérer des choix."<sup>6</sup>

Le fait de choisir nécessite donc pour les organisations municipales de déterminer de façon la plus précise possible les objectifs

---

5. Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation, Editeur officiel du Québec 1976, p. 104 - 105, Groupe de travail présidé par l'ancien ministre Claude Castonguay.

6. BACCIGALUPO, Alain, Les administrations municipales québécoises, des origines à nos jours, Les Editions Agence d'Arc inc., Tome II, 1984, p. 941.

poursuivis. La détermination des objectifs implique une démarche d'analyse et une rigueur méthodologique afin que les décisions rendues soient administrativement profitables, politiquement rentables et bénéfiques pour les citoyens. La démarche utilisée par le processus de planification stratégique rencontre donc ces exigences.<sup>7</sup>

#### 7.4.2 Les champs d'intervention municipale

Comme nous avons pu le constater, les champs d'intervention de la municipalité sont diversifiés, nombreux et touchent directement les citoyens. En effet, Alain Baccigalupo nous le confirme:

"Tout comme l'ont fait les administrations des gouvernements supérieurs, les administrations municipales ont pénétré largement ces dernières décennies dans les secteurs économique, social, culturel et environnemental.

Leur interventionnisme tous azimuts a pris une telle ampleur, durant la période contemporaine, qu'il est aujourd'hui devenu possible de les qualifier elles aussi, d'administration-providence.

... les quatres formes ci-après d'interventionnisme municipal

- l'interventionnisme économique
- l'interventionnisme social
- l'interventionnisme culturel
- l'interventionnisme environnemental."<sup>8</sup>

---

7. La plupart des auteurs qui traitent de la planification stratégique insistent sur la rigueur qu'il faut mettre à suivre les étapes à toute demande de planification stratégique: Weber et Peters en traitent particulièrement. WEBER, James, PETERS, Joseph, Strategic thinking New Frontier for hospital management, American Hospital Association, 1983, 131 p.

8. id (p. 63) 3, p. 441.

La Ville de Rouyn-Noranda intervient elle aussi dans tous les secteurs cités plus haut. Ainsi, il devient donc justifié de mettre en place un processus de planification qui débouchera sur des objectifs à atteindre, des moyens privilégiés et des stratégies à implanter.

#### 7.4.3 Le métier de dirigeant

Nous savons tous que le métier de dirigeant consiste à planifier, organiser, diriger et contrôler une organisation. Les dirigeants de la Ville de Rouyn-Noranda ne font pas exception à la règle.

D'autant plus que, comme nous l'avons vu, les champs d'intervention sont variés, les budgets d'opération sont importants et les personnes qui y travaillent sont relativement nombreuses.

"Le ou les dirigeants, de par leur position juridique et le pouvoir formel qui y est rattaché, sont dans une situation d'acteurs privilégiés. En particulier, ils ont la possibilité d'exercer le pouvoir par le biais de décisions fondamentales pour l'action collective."<sup>9</sup>

Ainsi, ce sont eux, les dirigeants, qui sont à même d'établir les stratégies et de mettre en place les ressources nécessaires afin d'atteindre les objectifs.

De plus, à l'intérieur de la hiérarchie municipale, la fonction

---

<sup>9</sup>. REITTER, Roland, RAMANANTSOA, Bernard, Pouvoir et politique, Au delà de la culture d'entreprise, McGRAW. Hill 1985, p. 59.

de maire est définie comme étant la plus importante, tant par sa position que par la façon dont le maire est élu (suffrage universel). Cette fonction comprend une dimension qui fait en sorte qu'il doit, au premier chef, se préoccuper de la planification à l'intérieur d'une ville.

Alain Baccigalupo cite dans son ouvrage trois (3) maires qui confirment qu'il appartient au maire d'une municipalité de planifier le devenir d'une ville et de mettre en place les mécanismes pour y arriver. Je citerai donc J.Y. Serge Daze, maire de St-Bruno de Montarville.

"Il doit prévoir et façonner de son mieux l'orientation et l'avenir de sa ville. Il doit être continuellement un pas en avant des problèmes; prendre connaissance de nombreux rapports, faire lecture d'une documentation considérable, participer à la promotion industrielle et se tenir informé des nombreux projets de lois mis de l'avant par les gouvernements provincial et fédéral, afin d'en tirer avantage<sup>10</sup>."

Compte tenu du fait que la ville ne dispose pas d'un (1) maire à plein temps, cette tâche est donc partagée par l'ensemble des élus et de l'équipe de direction.

#### 7.4.4 Les changements rapides

Comme nous l'avons dit précédemment, la municipalité est le troisième niveau de gouvernement et est récipiendaire de l'application de nombreux programmes que ces derniers mettent en place. De plus, les lois régissant les municipalités sont décidées et votées par le gouvernement

---

10. id (p. 63) 3, p. 224.

provincial et ce dernier a effectué de nombreux changements et annoncé une refonte en profondeur de la Loi sur les cités et villes.

Ces changements sont continuels et correspondent à l'évolution de la société dans laquelle fonctionnent les municipalités. Nous pouvons donc conclure que la Ville de Rouyn-Noranda, compte tenu des changements qui se produisent au niveau des lois la régissant, compte tenu de la fusion des deux (2) villes et compte tenu des changements qui s'opèrent dans sa communauté, est en transformation profonde.

La planification, comme le définissent Collerette et Délisle, est essentielle à une démarche de changement.<sup>11</sup>

Instaurer un processus de changement dans une organisation correspond à la volonté de mobiliser les ressources internes dans le but d'atteindre les objectifs. Dans le cas qui nous occupe, les objectifs étaient ceux qui ont présidé à la fusion des deux (2) villes. L'amélioration du développement économique, les meilleurs services offerts à la population et une plus grande équité dans le partage de la taxe foncière étaient parmi les objectifs poursuivis par les pro-fusionistes.

Compte tenu que le processus d'intégration des deux (2) villes n'a pu, pour différentes raisons, être planifié avec toute la rigueur qu'un tel processus commande, il est maintenant temps, comme l'ont souligné certains membres du Conseil, de véritablement faire le point, de

---

11. COLLERETTE, Pierre, DELISLE, Gilles, Le changement planifié, Les éditions Agence d'Arc inc., 1982, 213 p.

choisir les objectifs et d'établir les stratégies nécessaires à l'atteinte de ces mêmes objectifs.

#### 7.5 La validation de la définition par les intervenants

Les élus et l'équipe de direction de la Ville de Rouyn-Noranda ont toujours été associés à la présente démarche. Cette étape n'a pas fait exception à cette règle. Après avoir validé les éléments du climat organisationnel et les zones problématiques, la discussion porta sur la définition du système.

Les membres du Conseil de ville désignés pour collaborer avec le chercheur dans le présent travail ont longuement discuté la définition du système pertinent sélectionné. Ils considèrent qu'effectivement la gestion à courte vue est devenue problématique pour la Ville de Rouyn-Noranda, dont la taille, sa mission et l'impact dans son milieu sont importants. Les points de divergence ont porté sur les activités qui seront mises en place afin de débiter le processus de planification stratégique. Ces activités touchent la préparation des élus et de l'équipe de direction à se motiver à entreprendre une démarche de planification. La volonté d'implication et la disponibilité des individus semblent être les principaux obstacles. Le modèle a donc été modifié dans sa conception puisqu'il tient compte de ces remarques.

La méthode employée auprès de l'équipe de direction afin de valider la définition est différente.

Les commentaires se présentent sous forme d'annotations sur un texte de travail qui a été présenté à chacun des membres de l'équipe. Les observations ne portent pas tant sur la définition que sur la construction du modèle conceptuel et des activités qu'il générera.

La définition du système pertinent est par le fait même validée et correspond aux perceptions des deux (2) groupes de personnes (élus et équipe de direction).

## CHAPITRE VIII

### LA CONCEPTUALISATION

Selon Chekland, la conceptualisation est un exercice qui consiste à construire un modèle conceptuel à partir de l'ancrage sélectionné.

Le système comprend le minimum d'activités nécessaire à son bon fonctionnement et est le plus objectif possible.

Une revue de la littérature permet au modèle de correspondre aux besoins de l'organisation.

Le modèle tient compte du fait que dans les organisations politico-administratives, les deux (2) paliers (politique et administratif) doivent être intimement liés afin de réaliser une démarche de planification stratégique efficace.

Le modèle permet, de plus, aux intervenants municipaux de saisir les différentes opportunités qui se présentent une fois les objectifs et les stratégies arrêtés.

Enfin, le modèle est suffisamment rigoureux pour être significatif sans pour autant drainer toutes les énergies disponibles. De plus, il laisse place à la créativité pour la recherche de nouvelles solutions aux problèmes que vit l'organisation.



### 8.1 Le modèle de planification stratégique.

La figure 4 présente le modèle de planification stratégique proposé à la Ville de Rouyn-Noranda. Présenté sous forme de schéma, il comprend les activités essentielles à une démarche de planification stratégique à la ville.

### 8.2 Les activités

Nous définissons ici la nature des activités comprises dans le modèle et nous expliquons le principe motivant chacune des activités.

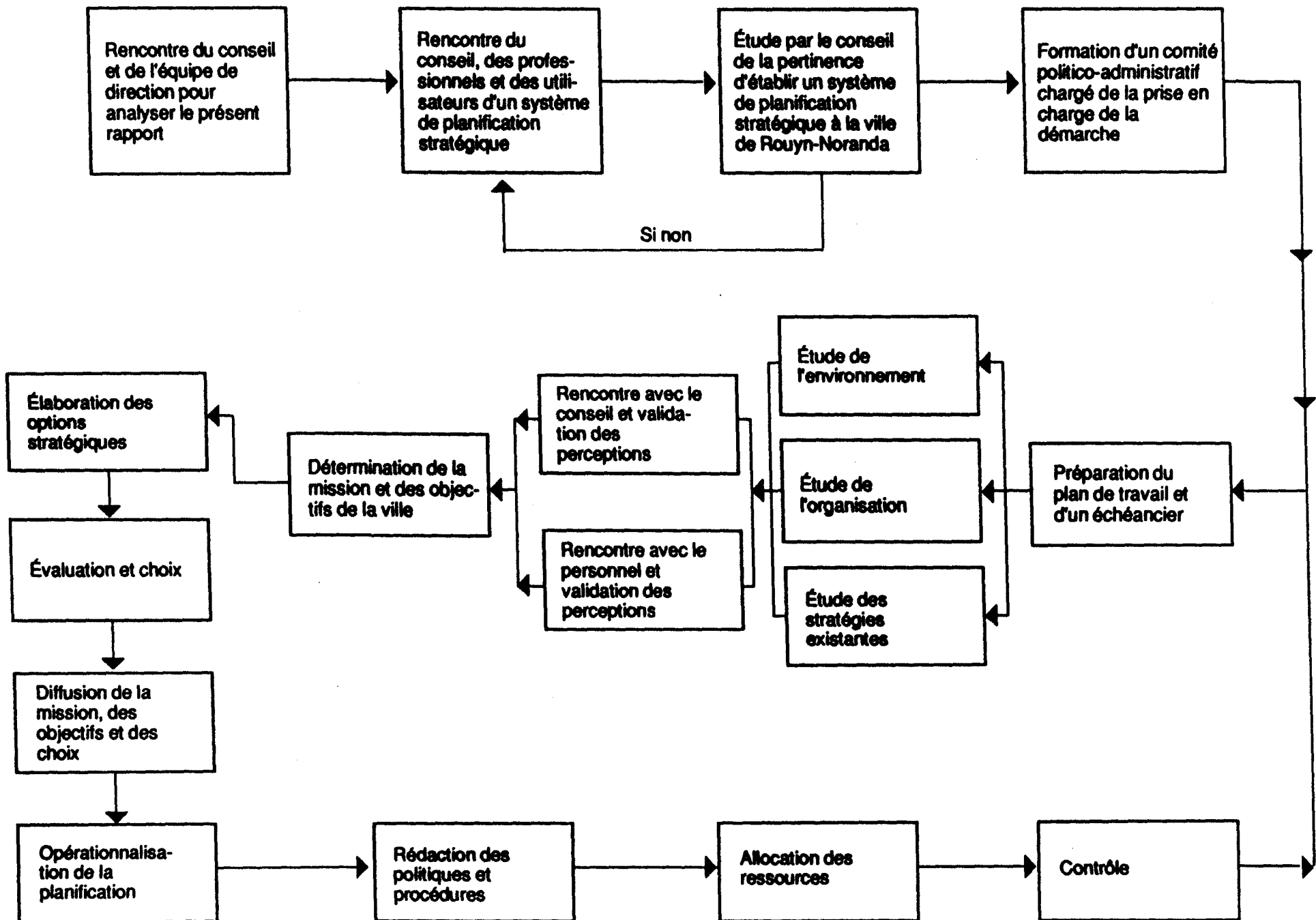
La figure 4 nous présente le système comprenant quatre (4) phases liées entre elles et progressives dans leur application.

Ces phases sont:

- 1) La formation à la planification stratégique.
- 2) L'évaluation stratégique.
- 3) La formulation de la stratégie.
- 4) L'opérationnalisation de la planification et contrôle.

Il devient possible de surseoir à la phase 1 du système lorsque le processus de planification stratégique est opérationnel à la Ville de Rouyn-Noranda. Cette formation doit cependant être reprise lors de changements importants au sein du conseil ou de l'équipe de direction municipale.

**FIGURE 4**  
**Le modèle de planification stratégique**



Compte tenu que plusieurs organismes<sup>1</sup> sont directement liés à la municipalité, il devient souhaitable que la ville incite ces organismes à établir un processus de planification stratégique qui leur convienne de façon à ne pas perturber les opérations de la Ville de Rouyn-Noranda.

### 8.2.1 La formation à la planification stratégique

Dans l'état actuel des choses, cette étape est primordiale et va conditionner l'ensemble de la démarche de planification stratégique.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la volonté d'établir un processus de planification stratégique doit être très forte de la part des élus et de la direction. On ne peut cependant pas exiger des élus qui oeuvrent à temps partiel dans l'organisation et qui sont de profession, d'éducation et de milieu différents de reconnaître spontanément que l'outil de la planification stratégique en est un approprié pour la Ville de Rouyn-Noranda. De même, on ne peut reconnaître au départ que l'ensemble des personnes qui composent l'équipe de direction soit automatiquement d'accord à entrer dans une démarche de planification stratégique.

Cette formation à la planification stratégique comprend cinq (5) étapes:

---

1. Parmi les organismes, nous comptons: la Société de développement économique, la Corporation de la Bibliothèque municipale, les organismes de loisir sportif et culturel.

1) L'étude du présent travail de recherche. Cette étape est ajoutée à la demande des membres du Conseil qui assistent aux réunions de validation du présent document. Selon eux, le dossier présente la situation réelle de la Ville de Rouyn-Noranda. Lors d'une réunion de travail à laquelle assisteront les élus et les membres de l'équipe de direction, le document sera présenté et discuté afin de mettre tout le monde au même diapason. La pertinence des constatations qui y sont décrites ainsi que le cheminement qu'elles proposent semblent être un outil indispensable à toute démarche de planification stratégique à la Ville de Rouyn-Noranda.

2) Le visionnement d'un documentaire vidéo produit par l'École nationale d'administration publique (ENAP) intitulé "La planification stratégique dans le domaine public." Présenté sous forme d'une discussion entre un animateur, un professeur à l'Enap et le directeur du Service de la planification au ministère des Affaires sociales du Québec, les personnes présentent les différentes étapes de la planification stratégique ainsi que les avantages et les embûches d'un tel processus pour une organisation publique. Cette sensibilisation est un préparatif afin de poursuivre les étapes suivantes.

3) Des rencontres permettant le témoignage et l'échange avec

des intervenants et des spécialistes<sup>2</sup> qui ont soit vécu soit supervisé une démarche de planification stratégique dans une institution publique. Cet exercice permet d'enlever les préjugés que peuvent entretenir certains intervenants<sup>3</sup> et centrer l'attention des élus et des membres de l'équipe de direction sur les réalisations et les effets d'un tel processus dans une organisation publique. De plus, il ne faut pas que cette démarche apparaisse comme un remède miracle qui guérit tous les maux.

4) L'étude par le Conseil et par le personnel de direction (en groupes séparés) des avantages et inconvénients d'un processus de planification stratégique. Cette étape permet de fixer les attentes au groupe de travail à être formé à l'étape suivante ou de continuer la session de formation initiée à l'étape précédente.

5) Formation d'un comité polico-administratif qui est chargé de la prise en charge de l'ensemble de la démarche. Suite aux grandes lignes qui ont été tracées lors de l'étape précédente, le comité voit à s'assurer que l'objectif est atteint.

---

2. Parmi les personnes pressenties, notons:  
le président du Conseil d'administration du Centre hospitalier Rouyn-Noranda,  
le directeur général du même Centre hospitalier,  
le directeur général de la Ville de Charlesbourg,  
le vice-président exécutif de "Sobeco", entreprise de consultation.

3. A la lumière des discussions avec les intervenants, certains croient que la planification stratégique est une mode comme l'a été la méthode "Direction par objectifs (D.P.O.)".

### 8.2.2 L'évaluation stratégique

Le processus de la planification stratégique débute véritablement avec cette phase. Cette phase comprend quatre (4) étapes et de ce travail découle la formulation des objectifs. C'est probablement la partie la plus longue et la plus difficile puisqu'il s'agit:

1) De comprendre l'environnement qui entoure l'organisation, d'y puiser les éléments significatifs pour la ville et de leur donner un degré d'importance.

2) D'établir un diagnostic sur l'organisation en tenant compte de son histoire, de ses ressources humaines financières et techniques, de ses forces et faiblesses.

3) D'analyser quelles ont été les stratégies clairement définies et celles qui ont été déterminées selon la conjoncture.

4) De valider par le conseil et l'équipe de direction l'ensemble des dossiers et s'entendre sur leur impact sur et dans l'organisation.

Sauf pour l'étape de la validation qui doit s'établir en groupes élargis, le travail inhérent à la réalisation des autres étapes met à contribution l'ensemble du personnel de direction de la Ville.

Nous excluons à cette étape l'utilisation de grilles et de matrices scientifiques pour le calcul des taux de satisfaction des

citoyens parce que ces outils exigent beaucoup d'attention et demandent souvent des spécialistes pour leur application. Il importe que les intervenants municipaux mettent en branle le processus afin qu'il soit utilitaire et utilisable pour que ce dernier soit toujours sous le contrôle du comité politico-administratif. L'ajout de spécialistes peut provoquer chez les utilisateurs un sentiment d'ignorance et ainsi amener le désintéressement chez ces derniers. L'étape "cueillette de données" est moins exhaustive, cependant le modèle prévoit qu'à l'étape contrôle il va être possible pour l'organisation municipale de réévaluer les données ou de recourir à des outils plus sophistiqués pour recueillir l'information.

### 8.2.3 La formulation de la stratégie

Cette phase est le résultat des deux (2) opérations précédentes. La rigueur avec laquelle sont réalisés les travaux des phases antérieures donne la qualité aux étapes suivantes:

- 1) Détermination de la mission et des objectifs à atteindre.
- 2) Elaboration d'options stratégiques.
- 3) Evaluation des options et choix.

Ces étapes sont peut-être la partie la plus difficile à réaliser puisqu'elles exigent de faire des choix.

Dans le processus de la démocratie municipale, les choix

finaux appartiennent aux élus. C'est à eux que revient la tâche de déterminer la mission et les objectifs à atteindre.

#### 8.2.3.1 La détermination de la mission et des objectifs à atteindre

La mission de l'organisation représente ce pourquoi l'organisation existe tout en qualifiant les différents éléments qui composent sa définition. La qualification des éléments s'effectue en fonction des croyances et des aspirations des élus et des dirigeants. Cette opération permet de délimiter le champ d'action qui permet de fixer des objectifs à atteindre et légitimer les actions à poser.

Les objectifs doivent être formulés en vue d'un contrôle. De plus, les objectifs doivent permettre aux élus et à l'équipe de direction de saisir les opportunités qui se présentent.

Autant les phases précédentes ont imprégné la définition de la mission et des objectifs, autant cette étape marque la phase qui suit. En effet, plus le consensus est fort, plus les objectifs sont précis, plus l'élaboration des options stratégiques est adéquate.

#### 8.2.3.2 L'élaboration d'options stratégiques

Cette étape consiste à établir l'ensemble des options possibles suite à l'établissement de la mission et des objectifs. Ces options tiennent nécessairement compte des éléments contenus dans l'évaluation stratégique.



L'élaboration permet aussi à tous les élus et les membres de l'équipe de direction d'émettre leur vision et proposer les options qui leur semblent appropriées pour correspondre à la mission et rencontrer les objectifs fixés.

Les options doivent permettre à l'organisation de décider de façon précise ce qu'elle veut être puisque, si cette dernière n'a pas une idée claire sur ce sujet, ce sont les autres (les groupes de pression, les clients, les gouvernements) qui prendront la décision.

#### 8.2.3.3 L'évaluation des options et choix

L'opération vise à questionner chacune des options proposées et à en faire l'étalage en tenant compte des capacités de l'organisation et des objectifs que les élus ont fixés.

A cette étape, la participation du personnel de direction sera particulièrement importante compte tenu de leur vécu opérationnel.

A la fin du travail, il doit obligatoirement avoir un choix de fait sur les stratégies qui seront opérationnalisées.

#### 8.2.4 L'opérationnalisation de la planification et contrôle.

Cette étape est l'aboutissement d'un travail effectué dans les phases précédentes. Elle comprend cinq (5) parties:

- 1) diffusion des orientations;

- 2) opérationnalisation de la planification;
- 3) rédaction des politiques, des méthodes et procédures et des règlements;
- 4) allocation des ressources;
- 5) le contrôle.

Dans une organisation municipale, l'opérationnalisation signifie des interventions de deux (2) types. Premièrement, une intervention de diffusion à l'intérieur de l'organisation et deuxièmement une campagne de "marketing" auprès des citoyens et des organismes socio-économiques portant sur les "choix" effectués par la ville et sur les transformations que nécessitent ces choix.

#### 8.2.4.1 Diffusion des orientations

Il s'agit essentiellement ici de faire connaître au personnel et aux citoyens la mission et les objectifs de la ville et des moyens qu'elle entend mettre en place pour arriver à ces fins. L'objectif de cette démarche est d'annoncer sous quel angle seront prises les décisions futures. De plus, elle peut créer un effet de synergie avec les partenaires de la ville.

#### 8.2.4.2 Opérationnalisation de la planification

Cette étape consiste à structurer l'intervention qui doit s'opérer à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation.

Elle comprend:

- 1) l'identification des changements rendus nécessaires et leurs conséquences;
- 2) l'établissement d'un plan de travail;
- 3) l'élaboration d'un échéancier;
- 4) la désignation des personnes responsables.

#### 8.2.4.3 Rédaction des politiques, des méthodes et procédures et des règlements

Il s'agit, suite à l'inventaire qui a été effectué à l'étape précédente, de modifier les politiques, procédures et règlements non-conformes, de rédiger ceux manquants et de les diffuser dans l'organisation.

Cette partie de travail est rédigée par des personnes de haut niveau dans la hiérarchie et est, s'il y a lieu, autorisée par résolution de Conseil.

#### 8.2.4.4 Allocation des ressources

La démarche entreprise va nécessairement demander soit des ajustements, soit des transferts, soit des ajouts aux ressources humaines, financières et techniques.

Ces changements sont discutés et préparés par le comité de gestion et soumis par la suite au Conseil pour autorisation.

#### 8.2.4.5 Contrôle

Cette opération est essentielle afin d'assurer la qualité à la démarche.

Le contrôle est assuré par différentes données statistiques disponibles présentement ou qui auront été mises en place. De plus, en institutionnalisant cette opération, cela permet aux élus et aux dirigeants de réfléchir sur l'organisation.

Nous élaborons dans ce chapitre un modèle d'intervention centré sur l'organisation et qui est le résultat de l'ancrage sélectionné.

Nous attachons une importance particulière à l'étape contrôle dans le processus. En effet, cette dernière donne un aspect dynamique à toute la démarche de planification stratégique. Elle permet aux intervenants d'obtenir du "feedback" tant de la part des clients (citoyens) que de la part du personnel de l'organisation. Cet élément (le feedback) permet de vérifier la pertinence des objectifs et d'examiner la qualité et la quantité des moyens opérationnels mis en place pour favoriser l'atteinte de ces mêmes objectifs. De plus, c'est à partir de l'opération contrôle qu'il est possible pour les intervenants de préciser les objectifs et d'ajuster l'opérationnalisation de la planification.

Ce modèle comprend une démarche de planification stratégique avec la particularité de contenir une période de formation à la

planification stratégique, cette étape étant rendue nécessaire compte tenu de la grande implication des élus dans la gestion des opérations. De plus, pour que le modèle fonctionne, il faut une grande complicité entre les élus et l'équipe de direction et nous comptons qu'elle se réalise à ce moment. La poursuite des phases suivantes ne doit pas être effectuée sans que les décideurs et la direction aient bien assimilé et compris l'importance et le mécanisme de fonctionnement de la planification stratégique.

Les autres étapes de la démarche sont l'évaluation stratégique, la formulation de la stratégie, l'opérationnalisation et le contrôle de la planification stratégique.

### 8.3 La validation théorique du modèle

La validation du modèle s'effectue par un apport théorique venant soutenir le modèle conceptuel proposé.

La méthodologie des systèmes souples prévoit que le modèle conceptuel peut être validé de plusieurs façons. On peut vérifier si le modèle rencontre toutes les caractéristiques d'un système d'activités humaines ou encore en le transcrivant dans des termes de d'autres modèles systémiques reconnus, dont celui de l'école des systèmes socio-techniques.

Compte tenu que le modèle proposé est conçu à partir d'un

modèle reconnu, soit celui de Webber et Peters,<sup>4</sup> et qu'il a été mis en application dans plusieurs institutions publiques reconnues,<sup>5</sup> le chercheur utilise donc le cheminement de planification stratégique proposé par ces concepteurs afin de comparer et de valider le modèle proposé.

L'annexe III présente le cheminement général d'un exercice de planification stratégique tel que proposé par Webber et Peters.

La différence fondamentale entre le modèle conçu par le chercheur et le modèle témoin provient du fait que, dans celui qui a été conçu pour la Ville de Rouyn-Noranda, on y incorpore un processus de formation à la planification stratégique.<sup>6</sup> Dans notre esprit, cet ajout ne fait que bonifier le cheminement puisque, comme nous le démontraient Hall et Saias<sup>7</sup>, pour que le processus réussisse et se développe, une pression constante de la part des dirigeants de l'organisation est

---

4. WEBBER, James B. and PETERS, Joseph P., Strategic thinking, New Frontier for hospital management, American Hospital Association, 1983.

5. Hôpital Sacré-Coeur de Montréal  
Hôpital Ste-Justine de Montréal  
Centre hospitalier Rouyn-Noranda  
Dans ce dernier cas, la démarche fut dirigée par un professionnel-consultant qui est aussi professeur à l'UQAT

6. A la figure 5 qui présente le modèle proposé à la Ville de Rouyn-Noranda, le processus de formation est incorporé au tout début du cheminement et comprend trois (3) étapes, soit: 1) rencontre du Conseil et de l'équipe de direction pour analyser le présent rapport; 2) rencontre du Conseil avec des professionnels et des utilisateurs d'un système de planification stratégique; 3) étude par le Conseil de la pertinence d'établir un système de planification stratégique à la Ville de Rouyn-Noranda.

7. id (p. 118) 3.

essentielle. Plus les dirigeants seront formés et convaincus, plus la réalisation de l'exercice de planification sera assurée.

L'autre différence provient que dans le modèle proposé pour la Ville de Rouyn-Noranda, nous ajoutons un exercice de validation des perceptions auprès des élus et du personnel.

Encore une fois, cette opération a pour but de s'assurer que les intervenants municipaux saisissent bien l'importance de l'opération "cueillette de données".

Une dernière différence entre le modèle proposé et le modèle témoin se situe au niveau de la diffusion de la mission, des objectifs et des choix des stratégies. Dans le modèle témoin, cette opération est incluse dans la case opérationnalisation de la planification.

Dans le modèle proposé à la ville, il s'agit de bien marquer, pour les intervenants municipaux, l'importance d'une telle opération.

En adoptant le point de vue que la planification stratégique présente les caractéristiques d'une relation contractuelle tel que le définit Yvan Allaire et Mihaela Firsirotu dans "La nature contractuelle de la planification stratégique"<sup>8</sup>. Nous validons le modèle élaboré à la Ville de Rouyn-Noranda.

La relation contractuelle entre les mandataires (l'équipe de

---

<sup>8</sup>. ALLAIRE, Yvan, FIRSIROTU, Mihaela, "La nature contractuelle de la planification stratégique" Gestion, volume 13, no 2 - mai 1988, p. 5.

direction) qui élaborent, proposent, défendent et doivent exécuter les plans stratégiques) et les mandants (maire et conseillers de la ville responsables de recevoir, d'approuver et de surveiller l'exécution du plan stratégique) est déterminante pour le succès de la démarche de planification stratégique.

"Le problème des relations mandant-mandataire est un sujet que l'on aborde rarement dans le contexte de la planification stratégique, malgré le fait que c'est précisément cet aspect qui fait la différence entre la planification stratégique comme processus bureaucratique futile et la planification comme outil de gestion efficace."<sup>9</sup>

Cette relation s'établit selon deux (2) dimensions:

- Le degré de partage des valeurs, aptitudes et expérience entre les mandataires et les mandants;

- L'asymétrie d'information et de connaissance entre les mandataires et les mandants.

Toujours selon les auteurs (Allaire et Firsirotu) ces deux dimensions définissent six (6) modes de planification et plusieurs cheminements de changement. Trois (3) des six (6) modes de planification stratégique sont appropriés et efficaces. Ce sont:

- La planification dominée par le leader. Ces leaders sont l'équivalent en gestion des grands maîtres aux échecs qui peuvent jouer

---

<sup>9</sup>. id (p. 144) 8, p.6.



simultanément contre cent (100) adversaires.

- La planification dominée par la culture. Ce type de planification est fondé sur l'idée centrale que le contrôle des résultats par des moyens externes est inefficace et voué à l'échec. Par contre, le contrôle des intrants au moyen des valeurs intériorisées, d'objectifs partagés et de prémisses décisionnelles communes constitue la méthode la plus satisfaisante et économique de gérer.

- La planification à dominante opérationnelle. La mise en pratique de cette planification doit respecter rigoureusement quatre (4) conditions qui sont:

- 1) la légitimité et crédibilité des mandants;
- 2) l'équilibre relatif de l'information entre les mandataires et les mandants;
- 3) les systèmes adaptatifs<sup>10</sup> et flexibles de rémunération;
- 4) les aptitudes des cadres opérationnels à penser stratégiquement et à exécuter une stratégie.

Le choix du mode de planification, la rigueur avec laquelle l'observance des critères est respecté et le bon moment du changement du mode de planification déterminent la réussite de la démarche de la planification stratégique.

---

<sup>10</sup>. Mot utilisé par ALLAIRE, Yvan, et FIRSIROTU, Mihaela, dans l'article intitulé "La nature contractuelle de la planification stratégique" Gestion, volume 13, no 2, mai 1988, p. 5.

En utilisant le point de vue "d'une relation contractuelle entre mandataires et mandants", nous sommes en mesure de constater que le modèle de planification stratégique proposé à la Ville de Rouyn-Noranda renferme les caractéristiques indispensables à une telle démarche et que sa réussite est fonction du respect de la rigueur d'utilisation.

Ainsi, le modèle propose une phase de formation à la planification stratégique permettant aux membres du conseil (les mandants) et à l'équipe de direction (les mandataires) de se familiariser avec le processus, de travailler ensemble sur un comité politico-administratif responsable de la prise en charge de la démarche, augmentant ainsi le degré de partage des valeurs, aptitudes et expérience des deux (2) groupes tout en bénéficiant des informations spécifiques inhérentes à chacun des groupes.

Les modes de planification appropriés et efficaces viennent par leurs caractéristiques renforcer la validité du modèle proposé à la Ville de Rouyn-Noranda.

La planification dominée par le leader reconnaît un rôle prépondérant à ces meneurs qui dirigent et influencent les destinées de l'organisation. La Loi sur les cités et villes confie ce devoir au maire et dans les faits est généralement assumé au Québec par ces derniers. A la Ville de Rouyn-Noranda, le maire occupe la charge et imprègne le

fonctionnement de la ville dans sa façon de voir.<sup>11</sup> De plus, par intermittence, le rôle de leader peut être assumé par le directeur général et le greffier qui, selon leurs responsabilités, sont à même d'influencer le déroulement du processus de planification. En autant que le maire ou les autres leaders acceptent de participer à la démarche de planification stratégique à la Ville de Rouyn-Noranda, le modèle proposé, par le comité politico-administratif chargé de la prise en charge de la démarche, les rencontres de validation des perceptions, la détermination de la mission et des objectifs ainsi que l'élaboration, l'évaluation et le choix des options stratégiques, permet à ces derniers de véritablement influencer les résultats du processus de planification.

La planification dominée par la culture base son efficacité sur le partage par les mandants et les mandataires de valeurs intériorisées d'objectifs partagés et de prémisses décisionnelles communes. La municipalité, par la pluralité de ses interventions<sup>12</sup>, doit, pour gérer de façon satisfaisante et économique, correspondre le plus possible à cette méthode de travail. Le modèle d'un cheminement de planification stratégique proposé permet aux différents groupes intervenants à l'intérieur de la ville de se manifester (évaluation stratégique et formulation de la stratégie, opérationnalisation de la planification) et

---

11. Réf. points 2.3.2 Le maire, 4.2.1 Les décideurs, 5.1.2 Les perceptions, 7.4.2 Le métier de dirigeant.

12. Réf. points 7.4.1 Le caractère politico-administratif, 7.4.2 Les champs d'intervention municipale, 7.4.3 Le métier de dirigeant, 7.4.4 Les changements rapides.

imprégner le processus des valeurs, motivations et objectifs qui les animent rejoignant ainsi les conditions nécessaires à la planification dominée par la culture.

Le dernier mode de planification approprié et efficace est la planification à dominante opérationnelle dont la mise en pratique s'effectue selon quatre (4) conditions que le modèle proposé à la ville respecte.

La légitimité et la crédibilité des mandants font référence aux personnes dans l'organisation qui vont développer, superviser et approuver les plans originant d'un processus de planification stratégique.

L'équipe de direction de la Ville de Rouyn-Noranda possède cette légitimité puisque les personnes qui composent l'équipe sont opérationnelles et le résultat des plans les touche obligatoirement. De plus, ces individus ont acquis la crédibilité nécessaire puisqu'ils ont pour la plupart grandi dans l'organisation ou encore possèdent une bonne expérience de leur domaine.

L'équilibre relatif de l'information entre les mandants (le Conseil de Ville) et les mandataires (l'équipe de direction) est une condition nécessaire à la planification à dominante opérationnelle et réalisable à la Ville de Rouyn-Noranda. Malgré la fréquence des assemblées de conseil et des réunions de travail, l'équipe de direction<sup>13</sup>

---

13. Réf. chapitre V, point 5.1.1.1 Les assemblées de conseil, leur fréquence et la division des tâches entre élus.

dépose régulièrement des documents d'analyse sur différents sujets (nouvelles lois, projection financière, développement du territoire...) qui possèdent souvent des éléments à valeur prédictive quant aux problèmes qui peuvent survenir plus tard. Cette opération offre les avantages de placer les élus et les cadres de la ville au même diapason de l'information et de calibrer la portée des composantes à valeur prédictive.

Des systèmes adaptatifs et flexibles de rémunération, touchant la question de la motivation monétaire des cadres et des élus, sont à la fois complexes et critiques au bon fonctionnement de l'organisation. En ce qui concerne les élus, l'opinion publique en général est peu favorable à l'augmentation de la rémunération et de la bonification des avantages liés à la fonction d'élus. Dans le domaine municipal, cette attitude est encore moins ouverte et pose un problème à la majorité des villes de l'importance de Rouyn-Noranda. La rémunération totale (salaire et autres avantages) est donc peu motivante pour les élus et représente un handicap pour l'organisation. Cependant, la Ville de Rouyn-Noranda, lorsqu'on la compare aux autres villes de la région, se situe au premier rang des montants versés aux élus.

Par contre, la nouvelle ville offre à son personnel de direction un système de rémunération totale comportant plusieurs facettes (échelle de salaire, fonds de pension, assurance groupe, vacances, évaluation de la performance de chacun qui détermine l'augmentation de salaire annuelle et le boni au rendement) et s'adaptant rapidement aux besoins de

l'organisation.<sup>14</sup>

Même si le système de rémunération des élus et des cadres de la Ville de Rouyn-Noranda ne possède pas toutes les caractéristiques d'un système adaptif et flexible, il n'en possède pas moins les ingrédients pour le devenir.

Les aptitudes des cadres opérationnels à penser stratégiquement et à exécuter une stratégie est la dernière des quatre (4) conditions nécessaires à la planification à dominante opérationnelle. L'équipe de direction de la ville démontre qu'elle a su adopter l'attitude convenant aux besoins de la situation<sup>15</sup> lors de la fusion des deux (2) ex-villes et ainsi correspondre aux volontés manifestées par le nouveau Conseil<sup>16</sup>. Le passé étant garant de l'avenir, le modèle d'un cheminement de planification stratégique proposé à la Ville de Rouyn-Noranda assure que lorsque les mandants (les élus) et les mandataires (l'équipe de direction) débiteront la démarche suggérée, ces derniers auront développé la pensée stratégique.

A la lumière de la comparaison entre le cheminement général d'un

---

14. id (p. 99) 12

Selon les indications reçues de l'U.M.Q., la Ville de Rouyn-Noranda possède un système de rémunération original et flexible.

15. Réf. points 5.2 La direction, p. 95, 6.4 Constatation, 7.1 Choix du système pertinent.

16. Le nouveau Conseil désirait que l'intégration des deux (2) organisations se fasse avec le moins de confrontation entre le personnel et parmi les citoyens de l'ex-Ville de Rouyn et de l'ex-Ville de Noranda.

exercice de planification stratégique de Webber et Peters et celui proposé à la Ville de Rouyn-Noranda et en utilisant les caractéristiques d'une relation contractuelle comme référence théorique, nous pouvons conclure à la validité du modèle de planification stratégique élaboré pour la Ville de Rouyn-Noranda.

#### 8.4 La validation empirique du modèle

La validation empirique du modèle s'établit en fonction de trois (3) points:

- la nature du mandat confié au chercheur;
- le vécu de l'organisation municipale et ses zones problématiques depuis la fusion;
- le choix des nouvelles orientations pour la Ville de Rouyn-Noranda.

##### 8.4.1 La nature du mandat confié au chercheur

Le chapitre IV du présent document indique<sup>17</sup> que le mandat de cette recherche a été élaboré selon les prescriptions de la méthodologie des systèmes souples<sup>18</sup>. Le mandat de cette étude renferme deux (2) éléments:

- l'élaboration d'un diagnostic sur la ville deux (2) ans après la fusion;

---

17. Réf. chap. IV Les ressources, point 4.1 La cueillette des perceptions.

18. Voir annexe I Proposition de sujet de recherche.

- la mise en place d'un système permettant de déterminer les orientations à privilégier.

En fonction de ce mandat, le modèle proposé respecte en tout point l'esprit et la lettre de la mission confiée au chercheur. Le déroulement de la recherche a permis d'établir un diagnostic sur l'organisation municipale. Ce diagnostic est validé par les acteurs (élus, équipe de direction, opérateurs) qui ont collaboré à toutes les étapes du travail. En fonction de ce même diagnostic, un modèle de planification stratégique est proposé et comme la méthodologie a été suivie, le modèle conceptuel est validé.

#### 8.4.2 Le vécu de l'organisation municipale et ses zones problématiques

Le style de gestion adopté par l'organisation municipale depuis la fusion permet de solutionner les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Cette gestion à courte vue peut cependant devenir préjudiciable aux citoyens puisqu'elle ne permet pas d'aborder avec profondeur et clairvoyance les grands thèmes qui préoccupent les décideurs et la direction de la ville<sup>19</sup>. Les zones problématiques présentées au chapitre VI démontrent que la condition générale de l'organisation peut s'améliorer de façon significative en utilisant le modèle de planification stratégique suggéré.

---

<sup>19</sup>. Réf. points 4.2.1 Les décideurs, 4.2.2 La Direction, 4.2.2.2 Le comité de gestion, 5.1.2 Les perceptions des élus, 5.2.1 Les perceptions de la direction, 7.5 La validation de la définition par les intervenants.



#### 8.4.3 Le choix des nouvelles orientations pour la Ville de Rouyn-Noranda

Plusieurs choix s'imposent par eux-mêmes, cependant l'opérationnalisation de ces orientations exige un plan de travail qui correspond aux attentes des acteurs (élus, personnel, citoyens). Ainsi, être performant pour l'administration municipale représente déjà un défi en soi et est une préoccupation des intervenants.

"Donc, pour exceller, pour être performant, l'administrateur public doit d'abord être efficace. Cela signifie qu'il doit faire les bonnes choses, qu'il doit, en fait, chercher à atteindre les objectifs réellement désirés par les citoyens. Pour cela l'élu ou le cadre doit prendre les moyens de savoir ce que veut exactement la majorité des citoyens, puisque c'est ainsi que fonctionne le processus de décision dans une société démocratique."<sup>20</sup>

Connaître les besoins de la majorité des citoyens de Rouyn-Noranda nous amène à penser à plusieurs dossiers: développement économique et régional, amélioration de la qualité de vie et de l'environnement...

Les moyens humains, financiers et techniques de la ville étant limités, les intervenants doivent donc mettre en place un système qui leur permet de prioriser les dossiers et d'y affecter les ressources nécessaires à sa bonne gestion. Le modèle de planification stratégique proposé est un processus qui vise l'efficacité de l'organisation municipale.

---

<sup>20</sup>. DESBIENS, Jacques, Gestion, Comment augmenter la productivité dans le secteur public? février 1988, p. 63.

La validité du modèle proposé est assurée tant sur le plan théorique que sur l'aspect empirique.

## CHAPITRE IX

### LA COMPARAISON

La comparaison, selon Chekland, consiste à utiliser le modèle conceptuel comme cadre de référence pour identifier de façon précise les liens et les changements potentiels à apporter à la Ville de Rouyn-Noranda, afin de corriger la situation problématique précédemment sélectionnée.

La méthode de comparaison varie en fonction que l'on traite d'une situation problématique structurée (ex. système comptable) ou d'un problème semi-structuré (ex. modèle de planification) ou encore d'une situation problématique non-structurée (ex. invisibilité de la structure organisationnelle dans une organisation communautaire).

Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'une situation problématique semi-structurée qui concerne l'élaboration d'un cheminement de planification stratégique à la Ville de Rouyn-Noranda. Nous effectuons cette comparaison en listant les différences fondamentales entre le modèle et la réalité.

Suite à cet exercice, nous identifions les changements possibles.

### 9.1 Identification des différences

Les activités de planification utilisées présentement par la ville lui permettent de répondre aux exigences de la Loi sur les cités et villes par la production de budgets triennaux d'immobilisations, de solutionner des problèmes liés à l'aménagement du territoire par la préparation, par des experts extérieurs à la ville, d'un plan directeur d'urbanisme, de gérer l'organisation par l'établissement de normes et procédures.

Les objectifs différencient véritablement les deux (2) modes de fonctionnement. Le modèle proposé vise à rendre conscients les élus et l'équipe de direction de l'importance de mettre en place une véritable démarche de planification stratégique. Ce dernier vise aussi à la prise en charge par les dirigeants (élus, direction) de cette même démarche de planification stratégique. Il oblige, de plus, l'analyse exhaustive de l'environnement, des forces et faiblesses de l'organisation ainsi que des stratégies utilisées. Le modèle associe l'ensemble du personnel à la démarche et fait en sorte que tous connaissent la mission et les objectifs qui sont poursuivis. Enfin, la mise en place de politiques, de normes et la distribution des ressources s'effectue en fonction de la mission des objectifs et des stratégies qui auront été décidés.

La comparaison entre le système de planification existant et le modèle proposé est difficile à effectuer. En effet, la situation présente est guidée par des impératifs légaux ou par des activités acceptées par

les intervenants mais pas nécessairement comprise par l'ensemble des élus et des membres de l'équipe de direction. Nous ne pouvons pas affirmer qu'il s'agit d'une démarche rigoureuse de planification.

## 9.2 Présentation aux intervenants

Nous décrivons comment nous avons associé les élus et les membres de l'équipe de direction à la comparaison entre le modèle proposé et l'existant.

### 9.2.1 Les élus

L'exercice de comparaison a suivi celui de la validation du point d'ancrage. Les commentaires portent non pas sur les éléments qui composent le modèle mais sur l'application du modèle à l'intérieur de l'organisation.

Au niveau de la connaissance d'une démarche de planification et l'importance que le processus revêt pour l'organisation, il est reconnu que parmi les membres du Conseil il y a deux (2) groupes. Premièrement ceux qui, de par leurs fonctions professionnelles, vivent un processus de planification et en connaissent l'importance, et deuxièmement ceux qui ne sont pas appelés à travailler avec un tel outil.

Une séance de formation est donc souhaitable afin de mettre tous les élus au même diapason.

En fonction du système de planification existant, dans le but de

donner de la cohérence et promouvoir l'efficience dans la gestion courante, le directeur général tenta à plusieurs reprises d'organiser des rencontres de travail (Lac à l'épaule) qui auraient permis aux élus et à l'équipe de direction de se donner un plan d'action en fonction d'objectifs communs et priorisés. Le désintéressement démontré par certains membres du Conseil à tenir ces sessions de travail témoigne de la nécessité d'avoir rapidement une discussion sérieuse sur l'importance de la démarche de planification stratégique pour la Ville de Rouyn-Noranda et des bénéfices à retirer pour cette dernière.

Les membres présents sont très conscients qu'aucune démarche de qualité ne saurait être possible sans qu'il y ait une certaine unité de pensée entre les élus d'une part et l'équipe de direction d'autre part.

Le respect du plan de travail et de l'échéancier semble soulever des doutes. De plus, compte tenu des élections municipales en novembre 1990, les élus s'interrogent sur la pertinence de réaliser la démarche qui, si elle est effectuée avec toute la rigueur nécessaire, ne permettra pas sa concrétisation avant l'été 1990.

En ce qui a trait aux autres phases, soit l'évaluation stratégique, la formulation de la stratégie, l'opérationnalisation et le contrôle, les élus considèrent que ces opérations sont laborieuses et qu'en autant qu'il y a une volonté ferme d'entreprendre la démarche, elles pourront se réaliser.

### 9.2.2 L'équipe de direction

On se rappellera que l'équipe de direction est composée de la direction générale, de deux (2) chefs de division et de onze (11) chefs de service.

La comparaison face au modèle prit l'allure de commentaires plutôt que de comparer la situation existante par rapport au modèle.

Les intervenants se rendent compte que la nature des problèmes à solutionner et les attentes face à l'organisation ne permettent pas des actions à la pièce ou une gestion à court terme.

L'un des objectifs du modèle de planification stratégique est d'initier un processus de formation des élus et des membres de l'équipe de direction.

Reconnaissant qu'il n'existe aucune démarche rigoureuse de planification à la ville, ils admettent que les opérations prévues à l'intérieur du modèle sont indispensables à une bonne planification stratégique. Les commentaires portent plutôt sur le travail qu'une telle opération nécessite par rapport à la capacité des élus de se conformer aux résultats de la démarche.

Cette méfiance est compréhensible si on se réfère à l'analyse des zones problématiques où les élus ont tendance à servir d'intermédiaires entre le citoyen et l'administration et où les membres de

l'équipe de direction ont l'impression d'être les gardiens des règlements votés par le Conseil.

L'autre constatation vient aussi du fait que l'application d'un règlement ou d'une norme ne doit pas susciter beaucoup de contestation pour provoquer le processus d'amendement.

La démarche de planification stratégique trouve sa justification pour la Ville de Rouyn-Noranda dans la nécessité pour cette dernière de se donner une direction, de concentrer les efforts, de définir l'organisation et de donner de la cohérence. Le questionnement des membres de l'équipe de direction porte uniquement sur la compatibilité d'une telle démarche en rapport avec le vécu politique des membres du Conseil de la Ville de Rouyn-Noranda.

### 9.3 Les changements possibles

Suite à la comparaison, un certain nombre de changements potentiels sont apparus. Il s'agit maintenant pour les intervenants et le chercheur<sup>1</sup> d'identifier les transformations possibles et étudier les implications de chacune d'elles.

Selon P.B. Chekland, trois (3) types de changements sont générés par la méthodologie des systèmes souples:

- 1) des changements structurels;

---

<sup>1</sup>. RHEAUME, Jacques, La recherche-action: un nouveau mode de savoir, Sociologies et Sociétés, vol. 14, no 1 (1982).



- 2) des changements dans le processus et les procédures;
- 3) des changements dans les attitudes.

Selon Paul Prévost<sup>2</sup> ce sont les intervenants qui sélectionnent les changements souhaitables et faisables à implanter. Il vaut mieux qu'un germe de changement soit semé, germe qui amène par la suite les intervenants à demander d'autres changements plutôt que de risquer d'accroître des réticences aux changements en voulant aller trop vite.

A travers les discussions et les rencontres avec les intervenants (élus et équipe de direction), les deux (2) groupes sont très conservateurs quant aux possibilités de changements.

Ils conviennent que l'organisation est à un tournant. L'opération de fusion des deux (2) ex-villes s'est déroulée avec le minimum de difficultés<sup>3</sup>. La nouvelle structure mise en place répond aux besoins. Ils sont convaincus qu'il s'agit maintenant de déboucher sur une association élus et équipe de direction qui permettra de déterminer les objectifs à atteindre<sup>4</sup>.

---

2. PREVOST, Paul, Ph.D. professeur, en 1983, Département de Science économique et administrative, Université du Québec à Chicoutimi.

3. Cette fusion était discutée depuis longtemps, la volonté politique y avait mis tout son poids, le référendum avait donné des résultats clairs et le moment était propice, compte tenu de l'état des organisations des deux (2) ex-villes. On peut donc dire que le temps était mûr pour un changement ou que cela s'inscrit dans la "Zeitgeist" selon Collerette et Délisle, dans le changement planifié, p. 45.

4. Revalidant ainsi une seconde fois l'ancrage sélectionné.

Les pronostics de changements ne vont pas plus loin que de dire que, en se servant du présent diagnostic comme document de travail, il y aura, comme le décrit le modèle, une rencontre d'analyse de la situation et normalement, le tout devrait aboutir soit sur un processus de planification, soit sur une confrontation.

Cependant, tous (élus et membres de l'équipe de direction) s'entendent pour reconnaître qu'il y aura modification des comportements respectifs suite à la tenue de la rencontre d'analyse du présent document et ces changements auront un effet certain sur la gestion de l'organisation municipale.

## CHAPITRE X

### LA REFLEXION THEORIQUE

Même si pour l'auteur la présente recherche a été avant tout une intervention dans l'organisation qu'il dirige, il s'agit également d'un exercice théorique dans le cadre du programme de Maîtrise en gestion. Nous allons donc commenter dans le chapitre X la méthodologie utilisée et son application dans la Ville de Rouyn-Noranda. De plus, nous incluons dans ce chapitre une description des connaissances acquises par l'auteur.

#### 10.1 La méthodologie

La méthodologie suivie le plus fidèlement possible est une adaptation de la méthode de P.B. Chekland du département des systèmes de l'université de Lancaster en Angleterre. Cette méthodologie des systèmes souples permet l'étude de problèmes complexes. Ce type de problèmes ne pouvant être décrit de façon exhaustive, il faut avant tout déterminer une perspective privilégiée, un point d'ancrage particulier. Elle conçoit l'organisation comme un système dont les fonctions sont reliées par des flux d'information, d'argent et de matière.

Cette méthodologie utilise l'approche de la recherche-action. Jacques Rhéaume décrit la recherche-action selon le modèle Lewinien.

"La recherche-action, comme approche générale, s'appuie sur cette idée centrale de la production d'un savoir qui se développe dans et par l'action réalisée par des groupes sociaux. Elle implique également un mode d'interaction réciproque entre les chercheurs, les praticiens et les diverses "clientèles" visées dans le changement. Elle comporte enfin une dimension éducative ou rééducative."<sup>1</sup>

M. André Jacob, dans son "Guide méthodologique pour la recherche et l'action sociale"<sup>2</sup> définit quelques caractéristiques importantes pour que la recherche effectuée soit véritablement une "recherche-action".

"1) La recherche-action est une expérience concrète et non une simple simulation qui s'inscrit dans le monde réel et non seulement dans la pensée.

2) Le choix d'une problématique et la définition des objectifs ne se font pas à partir de théories ou d'hypothèses à confirmer ou à infirmer mais en fonction d'une situation sociale concrète.

3) Les chercheurs ne travaillent pas avec des groupes artificiels composés d'individus socialement isolés, mais avec des groupes réels, insérés dans leur contexte habituel.

4) La recherche-action vise un changement effectif au niveau des groupes, des institutions ou encore des milieux concernés.

5) Les buts visés peuvent être définis soit par les initiateurs du projet et par l'ensemble des individus et des groupes engagés dans le processus de la recherche.

6) La recherche-action constitue un intérêt en soi en tant qu'appui à un processus global de changement.

---

1. id (p. 161) 1.

2. JACOB, André, Guide méthodologique pour la recherche et l'action sociale, édition nouvelle frontière 1984, p. 19.

7) Les chercheurs sont engagés, ils ne sont pas seulement des observateurs de la réalité; c'est-à-dire qu'ils participent et agissent.

8) Le processus se réalise à une échelle restreinte.

9) De préférence, la recherche-action est multi-disciplinaire.

10) La recherche-action mène à des généralisations pour guider des actions ultérieures ou mettre en évidence des principes ou des lois.

11) La recherche-action donne un éclairage réciproque de la théorie et de la pratique."

L'adaptation des travaux de P.B. Chekland est une méthodologie de diagnostic organisationnel. Les sept (7) étapes<sup>3</sup> du cheminement permettent de s'assurer que toutes les facettes de l'organisation ont été saisies et que la participation des acteurs (dirigeants, opérateurs, clients) a été intimement liée à la démarche.

Le diagnostic qui est posé sur une organisation est fonction du suivi des opérations prévues à la méthodologie et du point de vue privilégié par le chercheur. Le chercheur, quant à lui, reçoit son mandat de recherche suite au constat de malaises perçus par les acteurs à l'intérieur de l'organisation. Même si le chercheur ne doit rédiger le mandat qu'après avoir effectué un premier contact avec l'organisation et avoir discuté avec les intervenants, il est possible que le premier contact ne soit pas assez exhaustif pour situer les véritables zones problématiques. Il s'ensuit une obligation de redéfinir le mandat et il

---

<sup>3</sup>. Les sept (7) étapes sont décrites au point 2 de l'introduction du présent rapport de recherche.

peut même arriver que la recherche soit arrêtée parce qu'elle ne correspond plus aux attentes des décideurs.

Les caractéristiques de la recherche-action ainsi que la méthodologie des systèmes souples nécessitent la participation active des divers acteurs d'un système dans le processus de recherche. Elles obligent également de la part du chercheur qu'il joue un rôle actif. Ce rôle va osciller entre une fonction d'animateur, de confident et de "provocateur" de réactions. C'est donc dire que le chercheur doit être prêt à assumer ces rôles s'il ne veut pas mettre en péril sa recherche. La pertinence de l'ancrage, qui est un élément important dans la méthodologie des systèmes souples, dépend de la qualité du chercheur.

Après s'être assuré d'un mandat clair et de la participation de tous les acteurs du système, le chercheur peut établir "l'image riche" de l'organisation. Il s'agit d'obtenir une représentation la plus riche possible du système étudié. Le chercheur, à cette étape, se limite à décrire les faits et les perceptions des intervenants. Cette description comprend également la présentation des zones problématiques.

L'ancrage, déterminant la perspective sous laquelle la problématique est étudiée, est une phase très importante puisqu'elle va, d'une part, conditionner les autres phases du processus et, d'une seconde part, parce qu'elle doit faire intervenir le plus possible les intervenants.

L'intervention des acteurs amorce le processus de changement qui

amène possiblement la solution aux zones problématiques.

La conceptualisation, étape suivante dans la méthodologie, consiste pour le chercheur à travailler sur les outils qui contribuent, à solutionner les problèmes à partir de la perspective sélectionnée à l'ancrage.

Le modèle représente les outils privilégiés pour atteindre les objectifs fixés et approuvés par les intervenants. Ce modèle est composé de l'ensemble des activités que le chercheur estime utile à la solution des zones problématiques. Ce modèle doit être validé et correspondre aux exigences d'un système d'activités humaines.

La dernière étape consiste à comparer le modèle à la situation existante et à identifier les changements possibles. Ces changements seront ceux que les acteurs décideront d'appliquer et la stratégie d'intervention s'élabore à travers des discussions avec les personnes impliquées par les changements.

## 10.2 La méthodologie dans le contexte de la Ville de Rouyn-Noranda

Comme nous l'avons souligné à l'introduction, l'auteur de cette recherche est aussi directeur général de la Ville de Rouyn-Noranda. Cette double fonction (acteur principal et chercheur) a permis de faciliter le processus de recherche, mais a aussi occasionné des inconvénients. De plus, concilier les impératifs d'un travail de recherche à celui des exigences d'un poste de directeur général, relève de la haute stratégie

d'action, voire même de l'impossibilité au plus fort de l'intégration des deux (2) ex-villes. La modification des échéanciers s'explique par cet état de fait.

#### 10.2.1 Conditions facilitant le processus de recherche

Les conditions facilitant le processus de recherche sont:

1) Au moment de la rédaction du mandat de recherche, la position stratégique occupée par l'auteur lui a permis de véritablement cibler les zones problématiques et les activités de gestion ayant un potentiel d'amélioration pour l'organisation municipale.

2) La cueillette d'informations a été aussi facilitée par le double rôle de l'auteur. Ayant lui-même participé depuis seize (16) ans à l'histoire des ex-villes et ayant joué un rôle important dans le processus de fusion, ce dernier a été à même de connaître les sources d'informations pertinentes.

3) Ayant occupé différentes fonctions dans l'organisation de la Ville de Rouyn, fonctions qui lui ont permis de connaître les motivations et les frustrations des personnes oeuvrant au niveau d'opérateur.

De plus, ce cheminement de carrière a facilité le processus de validation si essentiel à la méthodologie des systèmes souples et à la recherche-action. D'ailleurs, il y eut un effet de surprise, tant chez les élus que chez certains membres de l'équipe de direction, de constater



la qualité et la pertinence de l'information recueillie par l'auteur.

4) Dernier élément mais non le moindre, l'intérêt accru de l'auteur dans la recherche s'explique du fait qu'en plus d'une démarche académique, cette recherche permettra à ce dernier et à toute l'organisation d'améliorer la gestion à la Ville de Rouyn-Noranda.

#### 10.2.2 Les inconvénients

Le plus grand inconvénient provient de la grande connaissance de l'organisation par le chercheur et la fonction que ce dernier occupe au sein de la ville. En effet, le directeur général peut, par ses attitudes de gestion, être la cause de plusieurs disfonctionnements pour l'organisation et son implication personnelle peut entraîner une mauvaise interprétation des problèmes. Maurice Landry, Ph.D., professeur à l'Université Laval, écrit dans un document de référence de la Maîtrise en P.M.O. concernant les dangers inhérents à une identification inadéquate des problèmes:

"... un problème est une représentation simplifiée de la réalité. Si cette simplification est ou trop grande ou envisagée selon un ancrage inapproprié ou encore si elle ignore certaines caractéristiques essentielles de la situation ou bien n'englobe pas le point de vue des acteurs importants, la décision à venir risque d'être inefficace ou inappropriée<sup>4</sup>."

Ces dangers sont réels pour l'auteur de la présente recherche et

---

4. RECUEIL DE TEXTES, 2<sup>e</sup> partie, Diagnostic organisationnel, 2 PM0802, lecture obligatoire, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Maîtrise en gestion des P.M.O.

des moyens particuliers sont mis en place afin de les contrer.

Ces moyens sont:

a) une plus grande écoute objective;

b) une contre-vérification des informations recueillies a été demandée auprès des membres de l'équipe de direction qui sont réputés être capables de donner leur opinion, peu importe le niveau hiérarchique auquel il s'adresse;

c) lors de rencontres de validation, les éléments sont présentés aux participants et le chercheur s'est délibérément abstenu de "vendre" son point de vue.

Un autre inconvénient est la tentation de la part du directeur général - chercheur d'appliquer de façon ponctuelle certains éléments de solution à des zones problématiques alors que ces solutions sont conçues pour s'appliquer à travers une démarche de planification stratégique.

### 10.2.3 Le déroulement de la recherche

Cette recherche représente la dimension pratique du processus de formation dans le cadre du programme de Maîtrise en P.M.O. auquel l'auteur s'est inscrit. Cependant, l'auteur, les membres de l'équipe de direction de la ville ainsi que certains élus sont convaincus de l'importance de cette recherche pour la Ville de Rouyn-Noranda. Voici maintenant les différentes phases de réalisation de la présente recherche.

La recherche s'est déroulée en deux (2) temps bien précis.

La première étape s'étend de la production de l'image riche jusqu'à l'élaboration de la problématique. La seconde partie comprend l'ancrage jusqu'à l'identification des changements possibles à l'intérieur de l'organisation.

La nature du mandat (annexe I) ainsi que le double rôle de l'auteur ont permis à ce dernier de produire, avec l'accord du maire, un premier document de travail servant de point de départ à la réflexion et aux discussions.

Afin d'assurer la participation des élus à la recherche, le maire a nommé deux (2) conseillers chargés de valider et d'apporter leur collaboration au chercheur. L'association des élus à la démarche est obligatoire selon la méthodologie des systèmes souples et indispensable au processus de recherche-action. L'absence de ces derniers au déroulement du travail invalide le processus compte tenu du rôle stratégique que les élus ont dans l'organisation municipale.

La participation de l'équipe de direction est déjà acquise, premièrement par leur sensibilisation aux problèmes de l'organisation, et deuxièmement par la position hiérarchique du chercheur.

La description des structures et des ressources est effectuée à partir de documents existant déjà à l'intérieur de la ville. La problématique à ce niveau est de sélectionner seulement les informations

pertinentes à la production d'une meilleure "image riche" de l'organisation.

Le processus est un chapitre relativement difficile à concevoir. En effet, décrire les opérations de la ville sous forme systémique demande beaucoup de réflexion. Comme une ville de l'envergure de Rouyn-Noranda effectue un nombre impressionnant d'activités afin de satisfaire les besoins de ses citoyens, produire un processus simple et complet sans devenir simpliste demande beaucoup de travail.

Une grande difficulté réside dans l'explication du diagramme aux différents acteurs. En effet, il faut arriver en quelques minutes à faire comprendre que plusieurs opérations peuvent être effectuées par un même intervenant, ou encore éviter que chacun des intervenants propose son diagramme.

La partie la plus difficile du présent travail de recherche est la description du climat organisationnel. La Ville de Rouyn-Noranda étant une organisation politico-administrative et, comme nous l'avons vu précédemment<sup>5</sup>, le climat organisationnel de la ville est la somme de tous les micro-climats des groupes qui la composent. La partie touchant les élus a été particulièrement délicate à traiter puisque nous avons à décrire l'atmosphère ambiante et nous devons livrer de l'information qui nous est confiée sous le sceau de la confidentialité. De plus, même si la méthodologie vise un changement effectif au niveau des groupes, il ne

---

5. id (p. 90) 2.

s'agit pas de provoquer des conflits inter-personnels qui n'aident pas la présente recherche et surtout la Ville de Rouyn-Noranda. Enfin, la double identité du chercheur l'oblige à certaines précautions afin de ne pas créer de l'animosité qui peut perdurer après la remise du présent travail.

La seconde partie de la recherche débute par la validation des zones problématiques. A compter de cette étape, la validation par les intervenants est constatée dans le processus de recherche, que ce soit une validation par une réunion formelle des acteurs ou encore de façon informelle lors des réunions de travail. D'ailleurs, la validation des zones problématiques et de l'ancrage sont les parties de la recherche qui procurent beaucoup de satisfaction au chercheur, d'une part, parce qu'il peut constater l'efficacité de la méthodologie des système souples et, d'autre part, parce que les intervenants confirment la justesse des éléments présentés. De plus, ce processus suscite chez-eux l'emballement à continuer la démarche de recherche.

Finalement, nous travaillons sur le modèle de planification stratégique. L'objectif du modèle étant de provoquer un changement en formant les élus et l'équipe de direction au processus de planification stratégique. Nous demeurons profondément convaincu que l'opérationnalisation du modèle passe obligatoirement par cette formation.

La comparaison est présentée aux élus et à l'équipe de direction de façon séparée. Les changements possibles demeurent liés à la réception qu'aura le présent travail par l'ensemble du Conseil municipal.

#### 10.2.4 Constatations

La méthodologie des systèmes souples est très exigeante pour le chercheur. En effet, le chercheur doit établir un climat de confiance entre les intervenants et lui-même et ce climat de confiance ne peut s'obtenir que si les intervenants communiquent ouvertement avec le chercheur. Avant d'obtenir cette confiance, il peut s'écouler beaucoup de temps. Lorsque le chercheur est aussi acteur, ce climat de confiance peut être impossible à créer si, préalablement, des tensions existaient déjà avant la recherche.

La position hiérarchique du chercheur-acteur influence aussi le déroulement de la recherche. Il est effectivement plus facile d'obtenir des renseignements ou des documents lorsque la personne se situe à un niveau assez élevé. Cependant, lorsque vient le temps d'obtenir des confidences ou des explications sur les motivations qui animent des personnes ou des groupes à l'intérieur de l'organisation, il est parfois difficile de les obtenir. Nous savons que la méthodologie des systèmes souples et de la recherche-action reposent sur la qualité des informations que le chercheur peut recueillir. Plus l'image riche est de qualité, plus l'ancrage est approprié et plus les solutions conviennent à la situation.

La grande force de la méthodologie des systèmes souples est qu'elle permet la prise en charge par les acteurs de la démarche et ainsi donne plus de chance aux changements de s'opérer à l'intérieur de l'organisation.

### 10.3 Les connaissances acquises

Les connaissances acquises par l'auteur touchent quatre (4) points en particulier.

Premièrement, dans le travail de tous les jours, un dirigeant d'entreprise traite différents dossiers qui sont plus ou moins complexes. Peu importe la complexité d'un dossier, il s'agit pour le dirigeant de bien le comprendre et de prendre la décision qui s'impose en fonction d'un ancrage qu'il aura préalablement déterminé. Posséder tous les éléments importants et pertinents à l'analyse et à la prise de décision représente une inquiétude constante pour un administrateur. La méthodologie des systèmes souples permet à l'auteur d'améliorer ses connaissances et d'appréhender de manière plus complète le traitement des dossiers à traiter.

Deuxièmement, exposer clairement l'ancrage ou la perspective sous laquelle la problématique sera étudiée a permis à l'auteur de comprendre l'importance d'une telle opération. Dans le domaine municipal où les points de vue sont variés et souvent opposés, les conflits naissent parfois parce qu'on n'a pas précisé sous quel angle la situation est analysée. En précisant la perspective d'analyse, cela permet la revue de littérature appropriée et évite de donner une importance trop grande à un élément de moindre intérêt. Les moyens d'action sont alors plus faciles à déterminer et sont conséquents à l'ancrage.

Cette opération permet de présenter clairement les différentes façons de voir les problèmes et les solutions se rattachant à chacune des visions.

Troisièmement, l'auteur a compris l'importance pour une organisation d'analyser à l'occasion ses forces et faiblesses, d'en discuter ouvertement avec les élus et les membres de l'équipe de direction. La méthodologie permet de présenter les faits sans nécessairement trouver les coupables mais bien les causes à un mal fonctionnement de l'organisation. Même si plusieurs auteurs vantent les mérites d'une bonne communication à tous les niveaux au sein d'une organisation, nous avons souvent tendance à oublier l'importance que revêt cet élément pour le fonctionnement harmonieux d'une organisation.

Même si, lors de l'intégration des deux (2) organisations (ex-Ville de Rouyn et ex-Ville de Noranda) il n'y eut aucune stratégie concernant la mise en place de mécanismes favorisant la communication et l'information des acteurs à l'intérieur de la nouvelle ville, il demeure que la façon dont l'information a cheminé au sein des équipes de travail a permis une intégration relativement harmonieuse des deux (2) cultures organisationnelles.

Quatrièmement, les ressources humaines qui composent une organisation sont souvent sa plus grande richesse. Lorsqu'on effectue un diagnostic sur une entreprise de l'envergure de la Ville de Rouyn-Noranda, nous réalisons relativement très vite que cet énoncé trouve toute sa



signification. La nouvelle ville profite des dividendes produits par le travail des élus de l'équipe de direction et des opérateurs.

## CONCLUSION

La présente recherche montre que la Ville de Rouyn-Noranda origine de la fusion des ex-Villes de Rouyn et Noranda. Cette fusion nécessite l'adoption d'une loi par l'Assemblée nationale du Québec. La constitutionnalité de la Loi 190 favorisant la fusion de Rouyn-Noranda est toujours contestée devant les tribunaux par un comité anti-fusion de l'ex-Ville de Noranda. Le mandat de recherche consiste à diagnostiquer la ville deux (2) ans après la fusion et, suite à ce constat, de proposer une démarche de planification permettant aux dirigeants de la ville une utilisation optimale des ressources afin de fournir aux citoyens les meilleurs services.

La Ville de Rouyn-Noranda est profondément tributaire de son passé et plusieurs comportements organisationnels trouvent leurs explications dans l'histoire des deux (2) ex-villes. La situation démographique, géographique, sociologique et économique de la communauté de Rouyn-Noranda et de l'Abitibi-Témiscamingue sont des variables importantes conditionnant la structure et la culture organisationnelles et déterminant la qualité et la quantité des ressources dont la ville a besoin pour répondre à sa mission.

L'organisation municipale se compose de trois (3) systèmes principaux. Le système législatif qui est le plus fondamental, duquel orientent ou aboutissent toutes les actions des autres systèmes. En effet,

la Loi sur les cités et villes qui prescrit les pouvoirs et obligations aux municipalités, détermine que toutes décisions engageant la Ville de Rouyn-Noranda doivent être votées lors d'une assemblée de Conseil. Le système de planification semble être celui qui suscite le moins la participation des élus et des opérateurs puisque son opérationnalisation exige des connaissances et de l'expertise qui ne sont pas à la portée de tous. Le système de gestion est le résultat des deux (2) systèmes précédents et de l'application de la Loi sur les cités et villes.

Les ressources humaines, financières et techniques dont l'organisation dispose semblent adaptées aux besoins de la nouvelle ville. De plus, le degré de régulation qu'exerce la technologie sur le travail des opérateurs est relativement bas, ce qui contribue à la qualité du climat organisationnel. Nous notons également que la sophistication du système technique augmente à la Ville de Rouyn-Noranda et est en voie de devenir indispensable en fonction des interventions que la ville est appelée à poser.

Le chercheur, de par sa situation privilégiée de chercheur-acteur, est à même de mieux saisir les nuances dans les perceptions livrées par les acteurs en rapport au climat organisationnel et aux problèmes vécus par ceux-ci à la Ville de Rouyn-Noranda. Le Conseil de ville, par sa participation intensive à la gestion hebdomadaire de la municipalité et par son fonctionnement consensuel, représente l'élément dominant qui marque les différents micro-climats composant l'organisation. Les différents indicateurs utilisés afin de qualifier le climat

organisationnel nous livrent peu d'indication laissant présager des difficultés à l'intérieur de la Ville de Rouyn-Noranda. Cependant, l'évaluation du climat, à partir des perceptions des acteurs, nous démontre un sentiment de désillusion des conseillers face au fonctionnement du Conseil de ville, un essoufflement ressenti par l'équipe de direction et une tendance à la satisfaction chez les opérateurs concernant l'intégration des deux (2) ex-villes et le fonctionnement de la nouvelle organisation.

Les disfonctionnements recensés et validés par les acteurs sont reliés à trois (3) états de fait présentement vécus à l'intérieur de la Ville de Rouyn-Noranda. Ces trois (3) éléments sont:

- L'intégration des deux (2) ex-villes et les bouleversements inhérents à une telle opération. Ces changements sont conditionnés par le vécu des administrations précédentes.
- Les mutations qui s'opèrent dans le monde municipal et les lois s'y rattachant.
- L'excellente performance économique que connaît l'Abitibi-Témiscamingue et les pressions que cela exerce sur la Ville de Rouyn-Noranda.

Les acteurs ont choisi d'améliorer la situation problématique en adoptant un processus de planification stratégique. Ce processus permet aux dirigeants de la Ville de Rouyn-Noranda de se donner les outils

nécessaires afin de bien jouer leur rôle et ainsi correspondre aux besoins des citoyens habitant sur notre territoire. Par un apport théorique, nous avons confirmé le choix d'un tel instrument. En effet, le caractère politico-administratif ainsi que les champs d'interventions de la municipalité impliquent qu'en tant que dirigeants de la ville, et compte tenu des changements rapides qui s'opèrent présentement dans la société, seule une démarche favorisant l'analyse avant l'action peut permettre à la Ville de Rouyn-Noranda de rejoindre les attentes de ses citoyens en tenant compte des ressources dont cette dernière dispose.

Le modèle conceptuel proposé comporte la particularité d'inclure une phase de formation à la planification stratégique. Cette formation s'adresse aux dirigeants de la ville qui auront à réaliser la démarche. De plus, le modèle comprend trois (3) autres phases, soit l'évaluation stratégique, la formulation de la stratégie, l'opérationnalisation de la planification et le contrôle. La rigueur d'exécution et de respect des étapes de chacune des phases du processus de planification stratégique sont essentiels à la qualité des résultats.

Le succès de la présente recherche est assuré. D'une part, parce que le diagnostic posé sur la Ville de Rouyn-Noranda fait consensus chez les intervenants (élus, équipe de direction) et l'identification des zones problématiques éclaire ces derniers sur les endroits où ils doivent porter leur attention. D'autre part, les élus et l'équipe de direction prennent conscience que la gestion à courte vue est moins rentable pour l'organisation et les citoyens qu'elle dessert. La sophistication des

interventions à faire oblige une plus grande réflexion et une meilleure préparation.

L'application du modèle de planification stratégique ne pourra cependant pas se compléter avant les prochaines élections municipales en novembre 1990. La participation des élus quant à la détermination de la mission de la ville, des objectifs et des stratégies s'y rattachant, est indispensable. De plus, une session de formation à la planification stratégique devra se tenir avant de poursuivre la démarche.

La méthodologie des systèmes souples s'applique particulièrement bien au milieu municipal. L'étendue de son champ d'action, son caractère politico-administratif, la diversité des compétences qui composent son personnel et l'hétérogénéité de sa clientèle exigent une perspective particulière qui est à l'opposé d'une approche cartésienne.

## BIBLIOGRAPHIE

ALLAIRE, Yvan, FIRSIROTU, Mihaela, La nature contractuelle de la planification stratégique, Gestion, vol. 13, no. 2, mai 1988, p. 176.

BACCIGALUPO, Alain, Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours, Les éditions Agence d'Arc inc., 1984, 2 tomes.

BERTHIAUME, Nicole, Rouyn-Noranda, Le développement d'une agglomération minière au coeur de l'Abitibi-Témiscamingue, Collège du nord-ouest, 1981, 169 pages.

BRUNET, Luc, Le climat de travail dans les organisations, définition, diagnostic et conséquences, Les éditions Agence d'Arc inc., 1983, 141 pages.

CEGEP DE L'ABITIBI-TEMISCAMINGUE, Plan triennal de développement (1989-1992), décembre 1988.

CHARETTE, FORTIER, HAWLY TOUCHE ROSS, Définition d'une stratégie de prospection et de développement économique pour la Ville de Rouyn-Noranda, septembre 1988, 57 pages.

CHEKLAND, Peter, Systems thinking, Systems practice, John Wiley & Sons, 1981.

COLLERETTE, Pierre, DELISLE, Gilles, Le changement planifié, Les éditions Agence d'ARC inc, 1982, 213 pages.

COTE et al., Individu, groupe et organisation, Gaétan Morin éditeur, Québec 1986, 440 pages.

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, L'acteur et le système, Edition du Seuil 1977, 437 pages.

DESBIENS, Jacques, Comment augmenter la production dans le secteur public, Gestion, février 1988, p. 63.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Gazette officielle du Québec, partie 2, Editeur officiel du Québec, 14 mai 1986, no 20, p. 1373 à 1375, décret 511-86, 23 avril 1986.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Gazette officielle du Québec, partie 2, Editeur officiel du Québec, 8 octobre 1986, no 43, p. 4084 à 4108.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, ministère des Affaires municipales, Les prévisions budgétaires 1988, Ville de Rouyn-Noranda.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, ministère des Affaires municipales, Budget triennal d'immobilisations 1988-1989-1990, Ville de Rouyn-Noranda.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Gazette officielle du Québec, partie 2, Editeur officiel du Québec, 30 septembre 1987, no 43, p. 5904 à 5929.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, L.R.Q.E. - 2.2.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Formules municipales ltée, Loi sur les cités et villes, chapitre C19, partie 1.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., chap. F-2.1.

GOUVERNEMENT DU QUEBEC, Analyse budgétaire des municipalités 1987, ministère des Affaires municipales.

HALL, David J., SAIAS, Maurice A., Les contraintes structurelles du processus stratégique, Revue française de gestion, novembre et décembre 1979, p. 181.

JACOB, André, Guide méthodologique pour la recherche et l'action sociale, édition nouvelle frontière 1984.

JACQUES C. MARTIN ET ASSOCIES, Rapport final, Les effets économiques de la présence gouvernementale dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue, mai 1987.



LEMIEUX, Louis-Guy, La décroissance démographique doit préoccuper les urbanistes, Québec Le Soleil, samedi 8 octobre 1988.

MINTZBERG, Henry, Les organisations ont-elles besoin de stratégies? Gestion, vol. 12, no 4, novembre 1987.

MINTZBERG, Henry, Structure et dynamique des organisations, Les éditions Agence d'Arc inc., 1984, 434 pages.

PELLETIER, Albert Mgr, J'ai vu naître et grandir ces jumelles, 2<sup>e</sup> édition, Imprimerie Lebonfon ltée, septembre 1969, 194 pages.

PETRELLI, Robert, Les municipalités et le développement stratégique, Le Sablier, vol. 6, no 2, décembre 1988, p. 11.

Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation, Editeur officiel du Québec 1976, p. 104 et 105.

RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARE, Rapport d'enquête salariale 1988 cadres municipaux.

RECUEIL DE TEXTES, 2<sup>e</sup> partie, Diagnostic organisationnel, 2PM0802, lecture obligatoire, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Maîtrise en gestion des P.M.O.

RECUEIL DE TEXTES, 3<sup>e</sup> partie, La méthodologie des systèmes souples en diagnostic intervention, 2PM0802, lecture obligatoire, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, Maîtrise en gestion des P.M.O.

REITTER, Roland, RAMANANTSOA, Bernard, Pouvoir et politique au delà de la culture d'entreprise, McGraw Hill 1985.

RHEAUME, Jacques, La recherche-action, un nouveau mode de savoir, Sociologie et sociétés, vol. 14, no 1 (1982).

SMITH, Georges David, STEADMAN, Laurence E., "L'histoire de votre entreprise, un capital" dans Havard - l'Expansion, printemps 1982.

SOCIETE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE ROUYN-NORANDA, Profil socio-économique, Rouyn-Noranda à l'heure des années 90, mai 1988, 69 pages.

SOCIETE-CONSEIL MAHEU NOISEUX, Ville de Rouyn-Noranda structure d'organisation, novembre 1986.

UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC, Enquête salariale 1987 sur les cadres des municipalités du Québec.

UNION DES MUNICIPALITES DU QUEBEC, Enquête salariale 1988 sur les cadres des municipalités du Québec.

WEBER, James B. and PETERS, Joseph P., Strategic thinking, New Frontier for hospital management, American Hospital Association, 1983, 131 pages.

ANNEXE I

PROPOSITION DE SUJET DE RECHERCHE

par

Denis Charron

Travail présenté dans le cadre du cours

"Mémoire de recherche-action"

à

M. Luc Bergeron

## PRESENTATION DE L'ORGANISATION

### VILLE DE ROUYN-NORANDA

Le 1er mars 1986 se tenait, dans les villes de Rouyn et Noranda, un referendum en vue de déterminer si ces deux villes devaient se fusionner.

Le verdict de la population fut positif et la fusion se réalisa le 5 juillet 1986.

La Ville de Rouyn était une ville de 17 400 habitants, comptait 125 employés réguliers et possédait un budget d'opération de 12 067 127,00\$ à sa dernière année d'opération.

La Ville de Noranda, quant à elle, était une ville de 8 600 habitants, comptait 75 employés réguliers et possédait un budget d'opération de 6 500 000.00\$ à sa dernière année d'opération.

Les deux organisations avaient deux cultures d'entreprise complètement différentes, donc deux visions de leur mission qui étaient souvent en contradiction.

## PROBLEMATIQUE

Les deux ex-villes avaient 60 ans d'âge, donc elles avaient établi un mode de fonctionnement qui leur était propre, leur permettant ainsi de donner des services à leur population respective.

Il s'agit maintenant, pour ses dirigeants, de former une seule ville et d'établir différents systèmes permettant à cette nouvelle organisation de fonctionner et de répondre aux besoins de sa population. De plus, la ville de Rouyn-Noranda devient le centre le plus peuplé de l'Abitibi-Témiscamingue et joue un rôle important sur la scène régionale.

## OBJECTIFS ET ATTENTES DU CLIENT

Dans un premier temps, il s'agit d'élaborer un diagnostic sur l'ensemble de l'organisation et d'y déterminer les zones problématiques. Une attention particulière devra être apportée à l'analyse de la situation engendrée par l'intégration des deux organisations.

Dans un deuxième temps, il faut, à partir de ce constat, élaborer un cheminement de planification stratégique qui permettra à la municipalité de fonctionner avec un maximum d'efficacité et un minimum de friction à l'intérieur de l'organisation.

### LA METHODOLOGIE

Pour cette recherche, j'utiliserai principalement la méthode d'analyse des systèmes souples de P.B. Checkland. Cependant, cette méthode sera modifiée de façon à s'adapter aux besoins particuliers de la ville de Rouyn-Noranda.

### SOURCES DE DONNEES DISPONIBLES

Pour les fins de cette recherche, j'aurai recours à une bibliographie spécifique aux organismes publiques qui me servira à asseoir ma pensée sur des bases solides. De plus, je me suis assuré de la collaboration des élus, du personnel administratif et professionnel présentement à l'emploi de la nouvelle ville.

LE CALENDRIER

Présentation de l'organisation et élaboration de la problématique:	31 décembre 1987
Dépôt d'un modèle conceptuel:	15 février 1988
Présentation finale du modèle proposé:	1er mars 1988
Discussion sur la méthode et conclusion:	15 mars 1988
Correction et dépôt final:	1er avril 1988



le 13 octobre 1987

Monsieur Yvan Charbonneau  
Responsable M.G.P.M.O.  
Université du Québec en  
Abitibi-Témiscamingue  
42 Mgr Rhéaume est  
Rouyn-Noranda (Québec)  
J9X 3J5

OBJET: Demande de prolongation du temps pour la  
rédaction de mon mémoire de recherche action

Monsieur,

La présente a pour but de demander officiellement une extension de la période qui m'est réservée pour présenter mon mémoire.

Comme vous vous en êtes rendu compte, je n'ai pas encore débuté la rédaction de mon mémoire dans le cadre du cours 2PM0900. Les raisons qui motivent ce retard sont d'ordre professionnel. En effet, depuis le 21 octobre 1986, date de ma nomination comme directeur général à la nouvelle ville de Rouyn-Noranda, la quantité de travail a été si énorme que je n'ai pas voulu déposer un échéancier que je n'aurais pu rencontrer.

Depuis ce temps, je cumule également la fonction de Directeur des services administratifs et trésorier. Nous en sommes à un troisième concours et je crois être capable de combler ce poste dans les semaines qui viennent.

Le sujet choisi pour mon mémoire est l'élaboration d'un système de planification stratégique à la ville de Rouyn-Noranda et avec la nomination du D.S.A., je serai en mesure de déposer un échéancier de travail qui me permettra de terminer mon mémoire au cours de l'année qui suivra.



Espérant que vous comprendrez les raisons qui motivent cette demande, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

VILLE DE ROUYN-NORANDA



Denis Charron  
Directeur général.

c.c.: Luc Bergeron  
Roland Lord

## PERMIS DE CONSTRUCTION - VILLES DE ROUEN ET DE NORMANDE

1965 - 1986

ANNÉE	PERMIS			VALEURS			MANSING			LOTMENTS			
	ROUEN	NORMANDE	TOTAL	ROUEN	NORMANDE	TOTAL	ROUEN	NORMANDE	TOTAL	ROUEN	NORMANDE	TOTAL	
1965	158	41	199	1,529,566	2,543,750(a)	4,073,316	21			33			
1966	156	45	201	845,477	1,321,650	2,167,257	23			33			
1967	174	23	197	1,621,377	590,434	2,211,811	31			69			
1968	239	32	271	1,174,342	739,118	1,913,460	21			51			
1969	245	61	306	2,618,300	9,362,070(b)	11,980,370	18			60			
1970	481	90	571	8,579,238(c)	801,875	9,381,113	16	33	49	16	39	75	
1971	441	112	553	8,073,542(d)	2,898,270(e)	10,971,852	146	9	155	279	13	292	
1972	515	190	695	3,739,448	22,203,885(f)	25,943,333	90	29	119	175	77	252	
1973	622	136	758	4,744,375	1,342,658	6,087,033	210	30	240	152	61	213	
1974	661	120	781	5,447,760	38,271,898(g)	43,719,658	141	28	169	181	43	224	
1975	741	125	866	6,614,110	1,451,142	8,065,252	147	4	151	164	4	168	
1976	746	134	880	10,718,414(h)	6,663,478(i)	17,371,822	126	14	140	149	16	165	
1977	812	131	943	7,326,149	2,092,945	9,419,094	112	4	116	190	5	205	
1978	819	159	978	7,756,392	925,317	8,681,709	91	1	92	212	3	215	
1979	833	151	984	9,303,731	4,195,917	13,499,648	65	12	77	278	47	325	
1980	778	172	950	5,500,408	10,909,058	16,409,466	43	22	65	72	32	104	
1981	823	169	992	8,751,898(j)	41,696,557(k)	50,448,455	26	19	45	45	25	70	
1982	737	157	894	5,752,400(l)	6,772,834(m)	12,525,234	37	10	47	65	12	77	
1983	787	230	1,017	27,728,332(n)	7,137,196	34,865,528	81	33	114	271	50	250	
1984	854	223	1,077	12,712,412	20,303,981(o)	32,016,393	96	31	127	177	41	218	
1985	941	233	1,174	16,714,106	14,969,590	31,683,696	85	50	135	272	101	373	
1986	915	267	1,182	17,504,202(p)	9,347,041(q)	26,851,243	52	59	111	189	130	319	
TOTAL	13,715	2,995	16,710	173,966,149	206,461,284	380,427,433	1,678	388	2,066	3,247	699	3,946	
							1970 à 1986	1,564	388	1,952	3,001	699	3,700

- (a) incluant l'école des Sciences infirmières  
 (b) incluant le Centre hospitalier Rouen-Normandie  
 (c) incluant la Polyvalente d'Éberville, résidences étudiantes CDEP  
 (d) incluant le Pavillon des Sciences et des Techniques physiques du CDEP  
 (e) incluant le centre d'achats et l'édifice provincial  
 (f) incluant l'usine de Mures Normandie Loée (Rénovations)  
 (g) incluant l'usine de Mures Normandie Loée (Rénovations)  
 (h) incluant l'édifice Quilbault et l'entrepôt Montsurro  
 (i) incluant la Polyvalente La Source

- (j) incluant l'édifice fédéral  
 (k) incluant l'usine d'oxygène (Normandie Mures Loée)  
 (l) incluant l'édifice Montsurro  
 (m) incluant l'usine de Mures Normandie Loée (Rénovations)  
 (n) incluant le Centre régional d'Hydro-Québec, les Pronovats du Cuivre, l'édifice Canadien Turc  
 (o) incluant le projet Romard, circuit de déshydratage, circuit de reneutralisation de concentré (Mures Normandie Loée)  
 (p) incluant l'édifice du CLSC, du Partage des Eaux, l'agrandissement du Trésor du Cuivre  
 (q) incluant l'usine de Mures Normandie Loée (Rénovations)

Source: Strategic Thinking, New Frontier for Hospital Management, WEBBER, James B. et PETERS, Joseph P., p. 11

